

Justicia Electoral

ISSN 0188-7998

Sección Doctrinal

Guillermo I. Ortiz Mayagoitia

El sistema de justicia constitucional en México y la reforma judicial

Manuel González Oropeza

Algunos ajustes a las acciones de inconstitucionalidad federales

Carlos A. de los Cobos Sepúlveda

Las declaraciones de principios:
Ejercicios institucionales para la Reforma de los Poderes Judiciales
y el análisis de los órganos jurisdiccionales electorales de México

**María Macarita Elizondo Gasperín, José Rodríguez Anchondo
y José Alfredo García Solís**

¿Es jurídicamente factible el acceso a las boletas electorales
basado en la transparencia y el derecho a la información?

Itzel García Muñoz

La democracia interna y la situación actual en México

José Doménico Lozano Woolrich

Integridad: confrontación de las tesis de Ronald Dworkin
con la práctica electoral mexicana

María del Carmen Pavageau Magaña

Fortalecimiento e incremento del voto y la participación del mexicano
que vive en el extranjero: una propuesta de política pública

Salvador Alejandro Pérez Contreras

El proceso y las pruebas en materia electoral

Octavio Ramos Ramos

El control constitucional de los estatutos de los partidos políticos por el
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (Sentencia SUP-
JDC-803/2002)

Gabriela Dolores Ruvalcaba García

La educación a distancia como una modalidad de la capacitación electoral

Claudia Pastor Badilla y Eduardo Hernández Sánchez

La omisión legislativa en la protección de los derechos políticos

Tercera Época, vol. 1, núm. 2, 2008

Revista
342.702 Justicia Electoral : revista del Tribunal Electoral del
Poder Judicial de la Federación. —
Vol. 1, n° 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. 2 año 2008

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 Información,
Documentación y Transparencia.

Impresión: Talleres Gráficos de México
Canal del Norte No. 80, Col. Felipe Pescador
Del. Cuauhtémoc, México, D.F., C.P. 06280

Distribución: Coordinación de Información,
Documentación y Transparencia
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 Alanís 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 Información, Documentación y Transparencia

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. María del Carmen Alanís Figueroa

Magdo. Salvador O. Nava Gomar

Dr. Sergio García Ramírez

Dr. Lorenzo Córdova Vianello

Dr. Rafael Estrada Michel

Dr. Salvador Cárdenas Gutiérrez

Dr. Álvaro Arreola Ayala

Vocales

Contenido

Presentación	11
-------------------------------	----

Sección Doctrinal

Guillermo I. Ortiz Mayagoitia El sistema de justicia constitucional en México y la reforma judicial	19
Manuel González Oropeza Algunos ajustes a las acciones de inconstitucionalidad federales.	47
Carlos A. de los Cobos Sepúlveda Las declaraciones de principios: ejercicios institucionales para la reforma de los poderes judiciales y el análisis de los órganos jurisdiccionales electorales en México.	59
María Macarita Elizondo Gasperín, José Rodríguez Anchondo y José Alfredo García Solís ¿Es jurídicamente factible el acceso a las boletas electorales basado en la transparencia y el derecho a la información?	73
Itzel García Muñoz La democracia interna y la situación actual en México	113
José Doménico Lozano Woolrich Integridad: confrontación de las tesis de Ronald Dworkin con la práctica electoral mexicana	135
María del Carmen Pavageau Magaña Fortalecimiento e incremento del voto y la participación del mexicano que vive en el extranjero: una propuesta de política pública	181
Salvador Alejandro Pérez Contreras El proceso y las pruebas en materia electoral	225

Octavio Ramos Ramos	
El control constitucional de los estatutos de los partidos políticos por el TEPJF. Sentencia SUP-JDC-803/2002	241
Gabriela Dolores Ruvalcaba García	
La educación a distancia como una modalidad de la capacitación electoral	261
Claudia Pastor Badilla y Eduardo Hernández Sánchez	
La omisión legislativa en la protección de los derechos políticos	275

Sección Estados

José Luis Ramírez Huanosto	
Reformas electorales del estado de Michoacán	295
Elena Treviño Ramírez	
Facultades del TEPJF para conocer de las inconformidades que se presenten con motivo de los juicios locales de participación ciudadana	317

Sección Bibliográfica

I. Reseñas

<i>Filosofía del derecho. Argumentación jurisdiccional</i>	
María del Carmen Platas Pacheco	335
María Macarita Elizondo Gasperín	
<i>Laicidad. Una asignatura pendiente</i>	
Rodolfo Vázquez (coordinador)	339
José Antonio Dante Mureddu Andrade	
<i>Democracia observada: las instituciones electorales locales en México</i>	
Todd Eisenstadt y Luis Miguel Rionda (coordinadores)	351
David Cienfuegos Salgado	

II. Bibliografía especializada sobre justicia constitucional.	359
--	-----

Sección Documental

Subsección histórica

Convocatoria de la Junta Central e Instrucciones para la elección de Diputados a Cortes. Primera ley electoral española (e hispanoamericana)	377
--	-----

Subsección de actualidad

Resolución de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos respecto del artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Caso Higuchi Miyagawa vs. Perú	429
--	-----

Presentación

La consolidación democrática no sólo se construye a la organización y vigilancia de unas elecciones limpias y transparentes en una sociedad. La democracia va más allá de eso; es la construcción y perfeccionamiento diario de estructuras institucionales que permitan el ejercicio pleno de las libertades ciudadanas, entre ellas, la de expresión.

Con estas premisas, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se complace en presentar el segundo número de la revista *Justicia Electoral* que hace honor a su tradición de poner en manos de los lectores una edición de alta calidad por sus destacadas aportaciones.

Al inicio de la tercera época de la revista, se adquirió el compromiso de fomentar un diálogo respetuoso en el que participen actores de los diferentes ámbitos interesados en las elecciones y la justicia electoral, por lo que el diseño editorial se elaboró pensando en dar el espacio de expresión a todas esas voces.

Por ello, el lector encontrará en el interior de la revista reflexiones de personajes de la talla del Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, que en su texto “El sistema de justicia constitucional en México y la reforma judicial” muestra la justicia constitucional encomendada al Poder Judicial de la Federación como parte esencial del Estado democrático constitucional, y adicionalmente incluye la Agenda Integral y Coherente para la Reforma Judicial, misma que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha presentado al Senado de la República y en la cual, entre otros temas, se propone revisar los temas de justicia electoral como parte de la justicia constitucional y no sólo desde la perspectiva del derecho electoral.

Por su parte el Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Manuel González Oropeza, en su trabajo “Algunos ajustes a las acciones de inconstitucionalidad federales” establece que “en el desarrollo de los medios de control jurisdiccional de la constitucionalidad de las leyes, resulta sin lugar a dudas un gran avance la inclusión en 1994 de las acciones de inconstitucionalidad”. Por este motivo y a más de diez años de distancia, el autor establece que es un buen momento de elaborar un análisis y establecer los alcances y trascendencia de este medio constitucional, el cual todavía tiene deficiencias tales como son: el excesivo presidencialismo en el sistema de control constitucional, la falta de legitimidad procesal a los habitantes y, asimismo, propone que la judicialización de los procesos políticos se armonice con los controles políticos de la constitucionalidad, que sean las leyes las que definan los supuestos de los medios de control constitucional y, en conclusión, determina que sólo los tribunales constitucionales pueden dictaminar sobre la constitucionalidad de los tratados internacionales.

En atención a la invitación realizada a los integrantes de los tribunales electorales de las diferentes entidades, en este número contamos con la participación del Magistrado Presidente del Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua, José Rodríguez Anchondo, que conjuntamente con el coordinador de capacitación de dicha institución, José Alfredo García Solís y María Macarita Elizondo Gasperín, catedrática del Posgrado de Derecho en la UNAM, enriquecieron las páginas de esta edición con sus aportaciones sobre un tema de gran polémica como lo es la factibilidad jurídica del acceso a las boletas electorales basado en la transparencia y el derecho a la información. De igual forma, la Magistrada del Tribunal Electoral del Estado de Coahuila, Elena Treviño Ramírez, aporta su experiencia y conocimiento de la materia a través de su texto “Facultades del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para conocer de las inconformidades que se presenten con motivo de los juicios locales de participación ciudadana”.

No podían faltar las voces de quienes, desde la academia, han estudiado la temática electoral. Las aportaciones de profesores investigadores del Centro de Capacitación Judicial Electoral que reflexionan sobre temas como la importancia de las diversas reuniones y

declaraciones de quienes tienen en sus manos la impartición de justicia electoral cuyos alcances e impactos son analizados por Carlos A. de los Cobos en su artículo “Las declaraciones de principios: ejercicios institucionales para la reforma de los poderes judiciales y el análisis de los órganos jurisdiccionales electorales en México”.

Las pruebas, como elemento importante en la función del juzgador, que le permite emitir una resolución apegada a derecho, es estudiada por Salvador Alejandro Pérez Contreras en su texto “El proceso y las pruebas en materia electoral”.

Por su parte, Octavio Ramos Ramos, en su artículo “El control constitucional de los estatutos de los partidos políticos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación”, aborda el tema a través del análisis del juicio para la protección de los derechos políticos del ciudadano SUP-JDC-803/2002 interpuesto por un militante de un partido político en contra del Acuerdo del Consejo Federal del IFE que aprobó modificaciones a la declaración de principios, el programa de acción y los estatutos del partido. Señala el autor que la tesis de jurisprudencia y las cinco tesis relevantes que derivan de este asunto permiten advertir la importancia y trascendencia del fallo.

En su oportunidad, José Luis Ramírez Huanosto realiza un análisis de las reformas electorales al Código Electoral del Estado de Michoacán y la Ley de Justicia Electoral del mismo Estado, en que señala los avances pero también indica lo que aún falta por hacer.

Desde una visión internacional, Itzel García Muñoz, de la Universidad de Salamanca, España, aporta el artículo “La democracia interna y la situación actual en México”, en el que da un panorama acerca de la situación de la democracia interna en México a partir del dilema al que se han enfrentado los sociólogos y politólogos, al igual que los partidos políticos, el cual consiste en elegir entre la democracia interna, por un lado, y la cohesión y eficiencia partidaria, por el otro. También enriquecen esta edición quienes, desde la práctica profesional, analizan los temas electorales. Es el caso de José Domenico Lozano Woolrich, que en su artículo “Integridad: confrontación de las tesis de Ronald Dworkin con la práctica mexicana” explica que la filosofía del Derecho no parece preocuparse de su aplicabilidad, y los responsables de la práctica jurídica hacen caso omiso a que el Derecho por aplicar tiene un sustento filosófico que lo guía.

El voto de los mexicanos en el extranjero fue un tema ampliamente debatido por la sociedad mexicana. María del Carmen Pavageau Magaña, en su artículo “Fortalecimiento e incremento del voto y la participación del mexicano que vive en el extranjero: una propuesta de política pública” realiza un análisis de los alcances de la experiencia mexicana en las primeras votaciones realizadas en el extranjero durante los comicios electorales del 2006 y, con ello, plantear propuestas de política pública para fortalecer los mecanismos y así incrementar el voto y la participación de los connacionales en el extranjero.

La capacitación y actualización del personal en cualquier institución es siempre importante, para esto el Tribunal Electoral cuenta con el Centro de Capacitación Judicial Electoral, que tiene la función de implementar una serie de estrategias que le permiten brindar servicios de capacitación de alta calidad a sus funcionarios. Esta experiencia la recoge Gabriela Dolores Ruvalcaba García en su texto “La educación a distancia como una modalidad de la capacitación electoral”.

En su momento, Claudia Pastor Badilla y Eduardo Hernández Sánchez en su artículo “La omisión legislativa en la protección de los derechos políticos” destacan la actividad del Tribunal Electoral y concluyen que en relación con el control jurisdiccional de los actos y omisiones del Poder Legislativo, se pone de relieve la importancia y vigencia que tiene dentro del sistema jurídico mexicano la consolidación de un sistema integral de justicia que haga efectiva la totalidad de los derechos consagrados tanto en la ley suprema de nuestro país, como en los tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano.

En la “Sección Bibliográfica” se presentan comentarios a diversas obras. En el primero *Filosofía del derecho. Argumentación jurisdiccional* escrito por María del Carmen Platas Pacheco y comentado por María Macarita Elizondo Gasperín, la autora del libro en comento tiene como objetivo principal transportar las tareas argumentativas en el ejercicio de la judicatura y del foro profesional de los abogados, sobre todo dar a conocer las nociones básicas que sustentan la labor de hilvanar hechos con derechos de pedir y hacer justicia.

Laicidad. Una asignatura pendiente de Rodolfo Vázquez (coordinador), es comentado por José Antonio Dante Mureddu Andrade. En este libro los ensayos versan acerca de la crisis de la utopía de la

modernidad y su incapacidad para dar respuesta a todos los problemas sociales y de sentido de los individuos, así como la ausencia de una legitimidad en muchas instituciones políticas, lo que ha derivado en un nuevo planteamiento del papel de las religiones y de las instituciones eclesiales en la actualidad.

El tercer libro *Democracia observada: las instituciones electorales locales en México* coordinado por Todd Eisentadt y Luis Miguel Rionda, es comentado por David Cienfuegos Salgado. Esta obra colectiva se ocupa de un elemento al que poca referencia encontramos en la literatura jurídica y política: los procesos político–electorales regionales.

Dentro de la Sección Documental la revista que el lector tiene en sus manos nos ofrece dos interesantes textos: el primero, “Nota del editor a la Convocatoria de la Junta Central e Instrucciones para la elección de diputados a Cortes – Primera ley electoral española (e hispanoamericana)” de gran valor histórico y, el segundo, “Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Caso Higuchi Miyagawa vs. Perú. Sentencia del 6 de octubre de 1999”, un caso en que se denuncia ante las instancias internacionales la violación a los derechos político-electorales de los ciudadanos de un país.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Sección Doctrinal

El sistema de justicia constitucional en México y la reforma judicial*

Guillermo I. Ortiz Mayagoitia**

SUMARIO: Introducción. I. El Poder Judicial y la división de poderes. II. La justicia constitucional y el Poder Judicial de la Federación. III. La Agenda Integral y Coherente para la Reforma Judicial.

“El pueblo mexicano reconoce, que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales. En consecuencia, declara: que todas las leyes y todas las autoridades del país, deben respetar y sostener las garantías que otorga la presente Constitución.”

Artículo primero de la Constitución de 1857.

Introducción

El Estado constitucional, democrático y de derecho, a decir de los estudiosos y expertos, tiene elementos profundamente característi-

* El texto es adaptación de la conferencia impartida con motivo de la Cátedra Prima en el XL Aniversario de la Universidad La Salle, México, Distrito Federal, el lunes 13 de agosto de 2007.

** Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal.

cos e indispensables en su diseño, brevemente pueden ser enunciados como mero referente de este trabajo:

- a) Garantías para proteger los derechos fundamentales de las personas, como sustento material de la democracia y del Estado mismo;
- b) División de Poderes, que garantiza el ejercicio equilibrado de las potestades y la autoridad pública;
- c) Un sistema democrático libre y abierto, que garantice (y fomenta, dicen algunos) la diversidad y la pluralidad, así como la participación cívica en los asuntos públicos;
- d) Derechos sociales, económicos y culturales, como se los conoce hoy, complemento necesario de las garantías estrictamente individuales, y
- e) Mecanismos jurídicos que hagan exigible todo lo anterior.

Este documento muestra algunas imágenes e ideas para acercar al lector a nuestro sistema de justicia constitucional, no sólo desde una óptica académica y mucho menos desde una perspectiva de descripción institucional; sino más bien, busca mostrar la justicia constitucional encomendada al Poder Judicial de la Federación, como parte esencial —y sobre todo funcional— del Estado democrático, constitucional y de derecho.

Asimismo, se presentará brevemente la *Agenda Integral y Coherente para la Reforma Judicial*, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha presentado al Senado de la República, en el contexto de la Reforma del Estado, con el ánimo de que el lector la conozca, la haga suya, y pueda configurar su propia opinión.

I. El Poder Judicial y la división de poderes

1. El Poder Legislativo

En nuestro país, de acuerdo con el artículo 39 constitucional, el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

El Poder Legislativo se integra por un número importante de ciudadanos, que son electos de forma periódica para desempeñar la

representación nacional. Actualmente, 500 diputados y 128 senadores conforman al Congreso de la Unión en cuyos debates y resoluciones se encarna —en gran medida— la forma democrática y representativa de nuestro estado: Los ciudadanos discutiendo y determinando las reglas de convivencia social para sí mismos, por conducto de sus representantes.

¿Qué significa esto? Que en un Estado democrático el dictado de normas no puede estar en manos de una sola persona, ni puede tampoco ejercerse sin límite temporal o material.

En virtud de que todos los integrantes de una democracia tienen derecho a ser representados en la Asamblea, es indispensable que —por un lado— el cuerpo legislativo sea colectivo, amplio e incluyente, y —por otro lado— que esa representación no sea infinita en el tiempo, sino que sea refrendada o renovada de forma constante, como práctica necesaria para que la representatividad sea acorde con los tiempos y para que toda generación cuente con igualdad de posibilidades para participar en la conformación de las Cámaras del Congreso.

Pluralidad y renovación: características que se suman a la naturaleza colegiada del Poder Legislativo en el Estado democrático, constitucional y de derecho.

2. El Poder Ejecutivo

El Poder Ejecutivo —en un régimen presidencial como el nuestro— es unipersonal. El modelo democrático sustenta la exigencia de la elección popular y de duración acotada, de modo tal que la voz de toda persona —a lo largo del territorio y a través del tiempo— también pueda incidir en la designación del titular de este Poder.

El presidencialismo tiene orígenes históricos muy interesantes. En forma breve, podemos recordar la importante influencia que tuvo el diseño constitucional de los Estados Unidos de América en nuestra propia Constitución. En el siglo XIX, la figura presidencial ofrecía las virtudes de contar con una sola persona capaz de conducir una gran parte de las decisiones públicas, tanto en lo interno como en el exterior, muy similar al poder de las monarquías europeas que había sido conocido en las colonias de América, pero con la enorme venta-

ja de un Estado constitucional: La norma y el procedimiento, en sustitución del linaje, y como límite al autoritarismo que suele acompañar a todo diseño unipersonal.

El diseño del presidencialismo estadounidense también fue resultado de su definición federalista (como se puede apreciar en el texto de Hamilton, James y Jay, *El Federalista*), cuyas preocupaciones e inquietudes tuvieron también reflejo en nuestro esquema constitucional.

La división de poderes en México adoptó esta figura presidencial, que significa una jefatura de Estado y de gobierno encomendadas a la misma institución, cuya titularidad está sujeta al procedimiento de elección democrática. Lo emblemático de esta institución es que el alcance y los límites de este poder unipersonal tienen como único sustento y origen a la Constitución.

En suma, los 628 Legisladores Federales y el Presidente de la República (un único ciudadano), son los titulares de dos de los tres Poderes Federales de nuestra República Democrática, Representativa y Federal.

3. El Poder Judicial

El Poder Judicial Federal tiene una naturaleza y composición muy particular. Su ejercicio está depositado en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el Tribunal Electoral, en los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en los Juzgados de Distrito. Es un Poder de la Unión, con estructuras desconcentradas. Su diseño incorpora varios órganos, con distintas competencias y atribuciones constitucionalmente asignadas.

Diversos autores opinan que su integración no es democrática, debido a que no existe una elección popular de por medio. Otros, aseguran que los Poderes Ejecutivo y Legislativo tienen —y han tenido históricamente— una participación determinante en la designación de los titulares de muchos órganos del Poder Judicial (actualmente, por ejemplo, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los magistrados del Tribunal Electoral, son designados por votación en el Senado de la República); por ello, dicen, se trata de un sistema de elección indirecta, en el que la representación ciudadana toma la decisión correspondiente.

La crítica que se hace a esta postura, es que ese sistema de designación no tiene nada de representativo porque no existe vinculación entre los designados y quienes les han otorgado el voto. Dicho de otro modo, no hay un vínculo político-democrático entre el Senado y los señores ministros o los señores magistrados que éste designa.

Pero ¿es todo ello un asunto verdaderamente antidemocrático? Parece que no es así.

Desde el texto de la Constitución de 1857 —antecedente directo de nuestra constitución vigente— se encomendaron tareas diferentes a los tres poderes:

Al Legislativo, la expresión de la voluntad ciudadana, en leyes y reglas que permitan y mejoren la convivencia de sus representados, así como la vigilancia de los recursos públicos y de la actividad del Ejecutivo, entre otras. El Legislativo es depositario de la conducción de la actividad política-legislativa del país.

El Ejecutivo recibió la encomienda de dirigir las políticas públicas y la política exterior, así como la de dirigir la fuerza pública federal, entre otras funciones. Tiene la responsabilidad de aplicar las leyes, dando contenido concreto y material a sus normas y objetivos.

El Poder Judicial, por su parte, no fija las reglas del juego, sino que las defiende y las aplica; tampoco ejecuta materialmente las políticas públicas, sino que cuida que éstas no vulneren o ignoren las garantías y derechos fundamentales del Estado constitucional; no vigila la actuación de los otros poderes en un marco de supervisión política recíproca, sino que cuida sus equilibrios y arreglos previstos en la Constitución.

Investigadores como Héctor Fix Zamudio, inspirados en las tesis de procesalistas destacados como Mauro Capelleti, señalan que en un Estado constitucional, democrático y de derecho, no todo es un asunto de mayorías y de elecciones. La justicia —sobre todo la constitucional— es un dispositivo indispensable para que la democracia persista y el Estado de derecho sea más un asunto de garantías, que un mero instrumento de conformación de órganos públicos.

En suma, el Poder Judicial es una institución democrática, en la medida en la que es el custodio técnico —y no partidista— del más básico y fundamental cimiento de la democracia misma: nuestro pacto constitucional.

Ahora bien, si existen 500 diputados, 128 senadores y un presidente de la República: ¿cuántos ciudadanos integran el Poder Judicial de la Federación?

Vale la pena tomar un dato en cuenta: a diferencia de los otros dos poderes, el número de depositarios del Poder Judicial de la Federación no está fijado de forma tajante en la Constitución porque su misión requiere de flexibilidad y adaptación constante. Para ilustrar este tema podemos señalar que hasta el mes de agosto de 2007, existían:

- 11 ministros en la Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- 7 magistrados de Sala Superior y 15 Magistrados de Salas Regionales en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;
- 616 magistrados de circuito, que se distribuyen a lo largo del país, en 29 circuitos (como saben, prácticamente corresponde un circuito a cada entidad federativa y es muy probable que muy pronto así sea);
- 300 jueces de distrito, que ejercen sus funciones en los 64 distritos judiciales en que se divide el territorio nacional y que lógicamente están agrupados en los 29 circuitos judiciales a los que he hecho mención.

Por tanto, 949 juzgadores federales son los titulares del Poder Judicial de la Federación.

Estas cifras varían a lo largo del tiempo. Se van ajustando por diversas razones que se comentarán más adelante. Por el momento, es útil revisar un dato que quizás no sea muy conocido:

El Poder Judicial de la Federación en su integridad, está constitucionalmente encomendado el día de hoy a los 949 impartidores de justicia enunciados antes, que realizan sus tareas en las diversas sedes y órganos en todo el país.

Cada órgano del Poder Judicial de la Federación, cuenta con una autonomía absoluta en la toma de decisiones judiciales. El apego a la Constitución, la observancia de la legislación, el cuidado del procedimiento y la construcción de criterios jurisprudenciales, son los referentes que dan armonía e integralidad a nuestro sistema de justicia.

No hay —y en esto vale la pena insistir— no hay línea jerárquica o de subordinación sustantiva entre los diferentes órganos del Poder Judicial de la Federación. Cada juez, cada magistrado, cada ministro,

adopta sus decisiones con total libertad y responsabilidad, en el ejercicio más pleno de sus atribuciones judiciales.

De eso se trata la actividad judicial: de decidir —de forma objetiva, imparcial, profesional e independiente— los asuntos que son sometidos a la consideración de cada juzgador. Estos principios, previstos claramente en la Constitución, acompañan y rigen a todos los impartidores de justicia federal con los que contamos los mexicanos.

Existe un órgano constitucional del Poder Judicial, que merece una breve explicación para cerrar este apartado inicial: El Consejo de la Judicatura Federal es un órgano previsto en la Constitución, cuya misión es la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación (exceptuando a la Suprema Corte de Justicia de la Nación). Este es el órgano encargado de diseñar la división del territorio nacional en los diferentes distritos y circuitos judiciales, para asignar a cada uno de ellos el número más conveniente de juzgados y tribunales, tomando en consideración criterios sociodemográficos y las cargas de trabajo de cada zona, para que la impartición de justicia sea más accesible y eficiente, dentro de las posibilidades humanas, técnicas y financieras con las que cuenta el Poder Judicial de la Federación.

No obstante sus importantes atribuciones, los consejeros que integran el Consejo de la Judicatura Federal, no son titulares del Poder Judicial de la Federación.

II. La justicia constitucional y el Poder Judicial de la Federación

Nuestro diseño constitucional ha evolucionado a lo largo de las décadas y los siglos. La justicia constitucional no ha sido la excepción.

Si en el marco de la división de poderes, al Judicial le corresponde defender los arreglos fundamentales y dirimir los conflictos que puedan surgir por la actividad de los otros dos poderes (incluso de la propia actividad judicial), *¿qué otra cosa puede ser la justicia constitucional sino el mecanismo que haga valer a la Constitución en sus diversas expresiones, frente al ejercicio de poder?*

Hemos dicho que existen ciertos elementos esenciales para el diseño del Estado constitucional, democrático y de derecho, como son (i) la pro-

tección de los derechos fundamentales; (ii) la división de poderes; (iii) un sistema democrático y representativo; (iv) el reconocimiento de derechos sociales, económicos y culturales y (v) la existencia de mecanismos e instituciones jurídicas que hagan que lo anterior sea exigible frente a todo poder público o actos de particulares. Estos elementos, parece, no están a discusión de las mayorías que se forman en cada momento.

Paradójicamente, son los fundamentos del Estado democrático y a la vez son los límites materiales a la decisión mayoritaria, porque constituyen justamente su sustento. Son condiciones necesarias para la legitimidad y continuidad de un Estado como el que estamos describiendo.

¿Será entonces eso lo que debe preservarse? ¿Son esos los referentes constitucionales que orientan y alumbran la justicia constitucional? Tal parece que en efecto, así es.

En otros textos nos hemos referido al conjunto de principios e instituciones que perviven a lo largo de la historia constitucional de las naciones, como la “esencia constitucional”.¹ México tiene una esencia constitucional que ha sido motivo de conmemoración este año, en el que alcanzamos el 150 aniversario de la Constitución de 1857, y el noventa aniversario del Constituyente de 1917.

En febrero, los representantes de los tres poderes de la Unión y los gobernadores de los estados —representados por la Conferencia Nacional de Gobernadores— suscribieron un documento formal en el que se ratificó esa “esencia constitucional”, en la que están incluidos los elementos que se han señalado antes.

En aquel documento se reconocen como principios esenciales del constitucionalismo mexicano:

- La libertad
- La libertad de enseñanza
- La libertad de trabajo
- La libertad de expresión
- La libertad de prensa
- El derecho de petición
- La libertad de asociación y reunión
- La libertad de tránsito

¹ Revista *Este País*, edición 197, agosto de 2007, pp. 4-9, México, D.F.

- La libertad económica y libre concurrencia
- La garantía de igualdad
- La garantía de propiedad
- La garantía de legalidad
- La soberanía popular
- La república representativa
- La democracia
- El federalismo
- La división de poderes
- El derecho de amparo

El reconocimiento de esa esencia constitucional es de gran importancia frente a una posible reforma de Estado, pues la desiderata es que dichos principios se deben respetar.

El sistema de justicia constitucional es entonces, un conjunto de instituciones y procesos jurisdiccionales encomendados a un único Poder Judicial, que permiten hacer exigibles los postulados constitucionales.

Para decirlo de otra forma: la justicia constitucional es la herramienta que hace que el Estado se obligue a sí mismo a observar las normas y mandatos fundamentales que le dan sustento y razón de ser.

No se trata de procesos aislados, sino de todo un sistema integral que da vigencia, coherencia y armonía, a las normas constitucionales. En este sentido, México cuenta con un sistema de justicia constitucional.

¿Cuáles son los principales elementos de este sistema de justicia constitucional? Abordaremos este tema, no a partir de los procedimientos mismos, sino de los bienes que éstos guardan y tutelan, para mantener el orden de ideas con el que hemos iniciado este texto.

1. Preservación de las Garantías Individuales

Éste es el rubro más conocido de la justicia constitucional, o al menos, el más evidente para la mayoría de los ciudadanos.

Si la Constitución tiene —y debe tener— las mayores y mejores previsiones concretas para que existan derechos fundamentales, entonces debe existir un mecanismo de acción judicial para que en efecto se “garantice” su vigencia frente al poder público.

De esta aparente obviedad nace nuestro importante Juicio de Amparo, también conocido como “Juicio de Garantías”, cuyos antecedentes son profundos y muy interesantes, pero que exceden la intención y extensión de este trabajo y por lo tanto, dejaremos para otro momento.

Éste es el primer mandato constitucional del Poder Judicial de la Federación: juzgar y decidir los casos en los que una persona ha sido objeto de una violación a sus garantías individuales —o es inminente que lo sea— y en consecuencia, “ampararlo y protegerlo” frente a la autoridad que ha provocado tal afectación.

Una reflexión sobre la intención de esta institución nos lleva al convencimiento de que el Poder Judicial no fue pensado como una defensoría de oficio para beneficio de cada persona que acude a ella. *Cuando el Poder Judicial resuelve otorgar su amparo y protección, no defiende en realidad al individuo, sino a la supremacía constitucional en cada caso concreto.*

Ampara y protege por mandato constitucional, y no por benevolencia. No “obsequia” el amparo a su arbitrio, sino que —cuando procede— obedece a su mandamiento constitucional. Como muchos de ustedes saben, el amparo en nuestro país tiene dos modalidades básicas:

- *El amparo indirecto*, cuya función —en lo más general— es que las personas puedan quejarse (y por eso procesalmente se les llama “quejosos”) cuando una norma de carácter general o cualquier acto de autoridad, vulneran sus garantías individuales, y
- *El amparo directo*, que permite a los quejosos impugnar sentencias y resoluciones definitivas que igualmente les pueda causar algún perjuicio.

Los primeros —los amparos indirectos— son competencia de los juzgados de distrito y de los tribunales unitarios de circuito, y los segundos —los amparos directos— corresponden a los tribunales colegiados de circuito y excepcionalmente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El amparo es un juicio constitucional. Se trata de una persona que denuncia que un acto de cualquier autoridad, de cualquiera de los tres poderes, en los tres órdenes de gobierno, ha violado la Constitución y le ha provocado una afectación personal y directa. La senten-

cia, cuando no es satisfactoria para alguna de las partes, puede ser objeto de una revisión por parte de una segunda instancia.

De forma breve, podemos considerar que las sentencias de amparo de los juzgados de distrito pueden ser revisadas por los tribunales colegiados de circuito, si se trata de actos o amparos contra leyes locales, y por la Suprema Corte de Justicia de la Nación si se trata de la constitucionalidad de leyes federales, con diversas modalidades que se han establecido mediante acuerdos generales del Pleno de la Suprema Corte.

Es decir, que el trabajo de los jueces de distrito, de los magistrados de circuito, y de los ministros de la Suprema Corte, aunque son independientes y autónomos, se enlazan y se complementan dentro de un engranaje procesal que busca defender la Constitución y dar certeza jurídica a las personas.

Ahora bien, ¿qué significa el Juicio de Amparo en el sistema de justicia constitucional? La estadística judicial elaborada por el Consejo de la Judicatura Federal nos permite apreciar algunas dimensiones muy ilustrativas:

Al cierre del año 2006, la carga de trabajo total de los órganos del Poder Judicial de la Federación fue cercana a los 791 mil asuntos.²

De ellos:

- 370 mil —casi la mitad— fueron amparos indirectos ante los juzgados de distrito.
- 158 mil fueron amparos directos en tribunales colegiados de Circuito.
- 92 mil correspondieron a amparos en revisión ante tribunales colegiados de circuito.

Esto significa que prácticamente 8 de cada 10 asuntos registrados en la estadística, se refieren al desahogo de juicios de garantías individuales (el resto corresponde a los procedimientos federales diversos).

La estadística muestra, al 31 de julio de 2007, un total cercano a los 500 mil asuntos sujetos a la jurisdicción de los juzgados y tribunales federales. Aunque el volumen de asuntos muestra tendencias claramente crecientes,

² La cifra exacta: 790,876. Movimiento estadístico del total de asuntos en los órganos jurisdiccionales. DGEPJ, CJF.

las proporciones se mantienen prácticamente iguales: el 78% de ellos son amparos indirectos, amparos directos o amparos en revisión.³

Un caso ejemplar:

El amparo data del siglo XIX, surgió en un contexto en el que los escritos eran aún elaborados a mano; la sociedad tenía un elevadísimo nivel de analfabetismo; las distancias eran mucho más difíciles de afrontar y la difusión del conocimiento era francamente limitado.

Hoy, en el siglo XXI, el juicio de amparo existe en condiciones verdaderamente diferentes: la gran mayoría de la población sabe leer y escribir; los medios masivos de comunicación tienen una amplia cobertura; el transporte ha minimizado el impacto de la distancia física y, sobre todo, el conocimiento se difunde velozmente.

El Internet, por ejemplo, ha revolucionado nuestra forma de intercambiar información. Una demanda de amparo puede ser convertida en un “machote” que puede viajar en cuestión de segundos a casi cualquier parte de la República Mexicana. Esto significa un nuevo esquema de interacción social que impacta claramente en nuestro sistema de justicia constitucional.

Como ha sido ampliamente comentado en los medios de comunicación, la nueva Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, conocida como la “Nueva Ley del ISSSTE”, generó una creciente inconformidad de diversos grupos que se sintieron afectados en sus derechos.

Pronto empezaron a circular ofertas de abogados que ofrecían sus servicios para gestionar amparos en contra de esas reformas; pero al poco tiempo, el texto mismo de las demandas se multiplicaba en los correos electrónicos de muchas personas.

Se veía venir una verdadera avalancha de demandas, que podrían afectar el trabajo cotidiano de los juzgados de distrito. El Consejo de la Judicatura Federal adoptó un acuerdo general para establecer un

³ Esas son las cifras al 30 de junio de 2007: Asuntos Totales 494,767. Amparos indirectos 258,296; 256,393 en Juzgados de Distrito (51.82%); aproximadamente 2 mil en Tribunales Unitarios de Circuito (0.3%); 87,322 fueron Amparos Directos en Tribunales Colegiados de Circuito (18%); 43,485, correspondieron a Amparos en Revisión ante Tribunales Colegiados de Circuito (8.8%).

Juzgado de Distrito Auxiliar, con competencia en toda la República y residencia en el Distrito Federal, cuya misión fue abatir el aumento de las cargas de trabajo en los diversos juzgados de distrito, por la gran cantidad de juicios de amparo indirecto presentados en contra de esta nueva Ley del ISSSTE.

Este juzgado inició funciones a partir del 7 de mayo de 2007 y ha recibido ya un total de 167,327 demandas de amparo. Es decir, casi la mitad (45%) de los que fueron recibidos a lo largo de todo 2006, por todos los juzgados de distrito del País.

Como se ha señalado antes, hoy día existen 64 distritos judiciales en los que operan 300 juzgados de distrito, con un número idéntico de jueces. Si la distribución de esos casos fuese uniforme (que no es así), a cada juez de distrito le corresponderían más de 1,200 juicios de amparo por año.

El volumen de las demandas relacionadas con la “Ley del ISSSTE” equivale al índice promedio de trabajo anual de 140 jueces de distrito, casi la mitad de los que actualmente existen.

Con el establecimiento de un solo Juzgado Auxiliar, para la primera quincena de agosto se habían admitido ya 130 mil demandas, gracias al talento y esfuerzo de un solo juez de distrito y un valioso y numeroso personal de apoyo. Se ha concedido la suspensión provisional a todos los quejosos, para que las cosas se mantengan en el estado en que se encuentran, hasta que no se resuelva en definitiva. Todo esto gracias a una elevada tecnología informática que se ha instrumentado y puesto a prueba en este Juzgado.

La intención del Poder Judicial de la Federación es que los amparos contra la Ley del ISSSTE, sean resueltos antes de un año. La demanda de justicia constitucional de miles de mexicanos, es motivo para solicitar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación tenga intervención y resuelva el fondo del problema, estableciendo un parámetro para facilitar el trabajo del Juzgado Auxiliar y de los demás órganos del Poder Judicial de la Federación.

No está de más aclarar un tema que ha sido recurrente en algunos foros: Se dice que el Juzgado Auxiliar es un “Tribunal Especial”, pero no es así. Los tribunales especiales son los que se crean para conocer de ciertos delitos y resolver sobre ciertos delincuentes en un tiempo determinado y luego desaparecen. Este Juzgado Auxiliar, por el contrario,

tiene vocación de permanencia y tiene una competencia abierta, que se irá incrementando a medida de que sus posibilidades lo permitan.

¿Será este ejemplo una nueva forma de hacer frente a la demanda de justicia constitucional? Seguramente al final de este proceso tendremos muchos datos para analizar y estudiar.

Por ahora, este ejemplo muestra que el añejo Juicio de Amparo, tan útil para el desarrollo de nuestra cultura y justicia constitucional, sigue teniendo hoy un gran peso específico en los trabajos del Poder Judicial de la Federación.

Cabe agregar que, las nuevas acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales, se han sumado también (de forma quizás incidental) a la defensa de las garantías individuales.

2. Preservación de la parte orgánica de la Constitución, en especial del principio constitucional de la división de poderes

El segundo tema fundamental para el Estado constitucional, democrático y de derecho, es el principio de la división de poderes.

¿Cómo se hace exigible este principio? Mediante una Constitución que tenga un efecto y uso normativo y no únicamente declarativo: La visión de la Constitución como una norma jurídica y no sólo como un documento político.

Una característica fundamental de las normas jurídicas es su coercitividad; es decir, que pueda exigirse su aplicación y observancia incluso mediante mecanismos de fuerza legítima. La norma, para ser jurídica, requiere de un respaldo estatal que procure su vigencia y efectividad. La norma constitucional entonces, requiere de un mecanismo de defensa constitucional.

Pero ¿todo contenido constitucional es susceptible de ser juzgado bajo una óptica jurídica? Este debate ha estado presente en el constitucionalismo del siglo pasado y, de forma muy general, podemos considerar tres posiciones básicas:

Una, que indica que toda la Constitución es y debe ser una norma, de modo que los contenidos constitucionales deben estar sujetos siempre a una interpretación judicial. Esta posición, calificada como “el gobierno de los jueces”, se ilustra con la expresión de un juez de

la Corte de los Estados Unidos de América, Charles Evans Hughes, quien afirmaba que “la Constitución es lo que los jueces dicen que es”.

Tal postura, ha sido acogida con cierto beneplácito en lo que hoy se llama *neoconstitucionalismo o garantismo*, que mira con entusiasmo el establecimiento de grandes postulados constitucionales que sean en todo momento contrastables y verificables por parte de los tribunales constitucionales, al grado de proponer que esta actividad sea totalmente autónoma de los poderes, incluso del propio Poder Judicial.

Otra postura señala que sólo algunas partes de la Constitución pueden recibir un trato jurídico porque existen preceptos de orden estrictamente político que no pueden estar sujetos a los cánones y principios del Estado de derecho, sino a las prácticas políticas de cada momento histórico.

Bajo esta visión (que por cierto tuvo bastante aceptación en México durante casi todo el siglo XX), todo lo que se considere “político” ha de ser competencia de los titulares de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, pero jamás podrán llevarse a ningún juzgado o tribunal.

El federalismo, la división de poderes y sus competencias, los derechos políticos y electorales, y los derechos parlamentarios, por ejemplo, fueron tradicionalmente calificados con esa etiqueta “política”, que los hacía no justiciables, es decir, no exigibles ante el Poder Judicial.

Los primeros esfuerzos de México consistieron en generar institutos y mecanismos jurisdiccionales, como los primeros tribunales de lo contencioso electoral, para que la política fuese adaptándose al Estado de derecho.

En este tema vale la pena detenerse un poco: se habla de la “judicialización de la política” con una connotación ambivalente. No se sabe a ciencia cierta si es avance o retroceso; si se trata de una buena o mala noticia. En todo el mundo, dice Fix Zamudio, se ha venido judicializando la política; incluso en el terreno internacional se van fortaleciendo las capacidades y jurisdicciones de los tribunales internacionales, lo cual parecía verdaderamente inadmisibles en el siglo pasado. Hoy día, también los derechos de los tratados internacionales demandan ser exigibles.

Aquí surge una tercera postura que admite que la política sea regulada por el derecho, y que éste sea producto constante de la actividad política, jurídicamente regulada.

En este foro en el que concurren personas de diferentes edades,⁴ sólo algunos recordamos con claridad y con un referente de vivencia personal, lo que significaba hablar de “partido oficial”, “partido gobernante” u “oposición”, por nombrar algunos conceptos que hoy son anécdota histórica, y no una forma de describir el arreglo político nacional. Actualmente, todos los partidos juegan posiciones de gobierno y de oposición. El liderazgo político del Presidente de la República, como árbitro de última instancia en todo asunto nacional, es también un dato del siglo pasado.

La pluralidad genera representatividad, equilibrio y espacio para el diálogo. Pero también genera conflicto, discusión y desacuerdo. A partir de las reformas constitucionales de 1995, la Suprema Corte de Justicia de la Nación fortaleció sus atribuciones como Tribunal Constitucional y como cúspide del Poder Judicial de la Federación, y desde entonces, su competencia cobija gran parte de estas inquietudes.

Desde 1857 podemos encontrar gran parte de las atribuciones para resolver controversias constitucionales, pero no es sino hasta estas modificaciones de 1995, particularmente al artículo 105 constitucional, en que se abre el espacio para que el diseño político del Estado mexicano, tanto en su división de poderes como en su sistema federal, tenga un trato de norma jurídica además de su valor como determinación política.

¿Qué significa esto? Que a partir de la Novena Época, al sistema de justicia constitucional se incorporaron plenamente las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad. Estos dos mecanismos, en efecto, “judicializan la política”, pero no de primera mano ni de forma obligatoria. Son instrumentos complementarios para el diseño del Estado mexicano.

Los Poderes Ejecutivo y Legislativo también mantuvieron y afinaron sus competencias; tienen facultades para la conducción de sus relaciones y equilibrios, así como de sus negociaciones y acuerdos.

Pero cuando todo este esquema de plena autonomía rebasa los límites previstos constitucionalmente —y sólo a petición de ellos mismos— el Poder Judicial de la Federación puede intervenir para impartir justicia constitucional.

⁴ Se refiere al evento de la Cátedra Prima, dictada con motivo del inicio de los festejos del XL aniversario de la Universidad La Salle.

La autonomía de los estados y la libertad de los municipios; las competencias y atribuciones de cada órgano de poder; los derechos de las minorías parlamentarias, e incluso las leyes electorales —que estuvieron tradicionalmente fuera de todo control constitucional— hoy tienen cabida en este sistema integral de justicia constitucional.

Al igual que en el Amparo, cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve las acciones y las controversias constitucionales, no lo hace para conceder o negar lo que le piden las partes, sino para determinar la forma en que la Constitución ha de prevalecer en esos casos de conflicto. La función de estos procesos es entonces, que la Constitución prevalezca en el largo plazo, por sobre los conflictos del corto plazo.

Decir que la política se judicializa, es decir que la política —cuando tiene más conflicto que acuerdo— está sujeta a un control que garantiza su sujeción al mandato constitucional, cuya única finalidad es la defensa de la Constitución.

Entonces, hacer exigible el marco que rige al ejercicio político del poder no solo es una gran noticia, sino una necesidad en el Estado democrático y de derecho.

Pero que “la política se judicialice”, no significa, si se permite el juego de palabras, que “lo judicial se politice o se partidice”. Es por ello que el mismo poder que resuelve las garantías individuales decide sobre las controversias y acciones de inconstitucionalidad, bajo un mismo sistema de justicia constitucional.

Por eso también no existe ni debe existir vínculo político-representativo en la integración de los órganos judiciales y —por ello— existe un órgano final que establece los grandes criterios de interpretación constitucional, que forma parte integrante del mismo Poder Judicial de la Federación: Éste es la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunal Constitucional del Estado Mexicano.

Como el amparo, las acciones y controversias constitucionales sólo pueden iniciarse a petición de los interesados. La agenda de la actividad litigiosa en los asuntos de orden político-constitucional se construye por factores y actores externos al Poder Judicial de la Federación, al que sólo le toca satisfacer la demanda de justicia constitucional, de manera apartidista, imparcial y profesional.

Los datos siempre son ilustrativos. Hasta finales del siglo pasado, las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucio-

nales ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, significaban un promedio de 57 promociones al año. Pero actualmente superan los 180 expedientes anuales en promedio; esto significa que la demanda de justicia constitucional —de la que hemos hablado— creció prácticamente tres veces en los últimos seis años.

Hay quien asegura que el incremento en las competencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha generado una carga de trabajo abrumadora para el Alto Tribunal. Sin embargo, aunque las cifras muestran una tendencia a la alza, la fortaleza de nuestro sistema de justicia constitucional está en su integridad y en la estructura del Poder Judicial de la Federación: el trabajo en materia de amparo se distribuye entre juzgados, tribunales y Suprema Corte —que funciona en Pleno, pero también en sus dos salas—, mientras que los asuntos reservados al Pleno son atendidos puntualmente por el Alto Tribunal. Todos los órganos bajo un mismo sistema competencial y una misión institucional compartida.

La siguiente numeralia genérica, ilustra el trabajo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dentro del sistema de justicia constitucional. Tan sólo en el primer semestre de 2007, el Pleno llevó a cabo 71 sesiones públicas, todas ellas transmitidas en vivo a través del Canal Judicial, que significaron casi 160 horas de deliberación, de las que emanaron 115 asuntos resueltos, entre los que se encuentran algunos de gran importancia, como el tema de los militares que padecen el VIH⁵ y la llamada “Ley de Medios”,⁶ por mencionar solo dos.

Por su parte, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sesionó en 23 ocasiones y resolvió ya 985 asuntos, mientras que la Segunda Sala tuvo 21 sesiones en las que pudo dar solución a 858 casos.

El segundo semestre de 2007 depara otros temas tan importantes como las investigaciones de Puebla, Atenco y Oaxaca; la constitucionalidad de la Ley del ISSSTE, y tal vez las primeras audiencias a las organizaciones

⁵ Amparo en Revisión 2146/2005, Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de julio de 2003.

⁶ Acción de Inconstitucionalidad 26/2006, mediante la cual se impugnaron las reformas a la Ley Federal de Telecomunicaciones y a la Ley Federal de Radio y Televisión.

y personas interesadas en el caso de la despenalización del aborto dentro de las primeras 12 semanas de la gestación, en el Distrito Federal.

En suma, casi 2 mil asuntos fueron resueltos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, durante el primer semestre de 2007.

3. Preservación del sistema democrático

Las reformas constitucionales y legales de 1996 permitieron que el sistema de medios de impugnación en materia electoral se incorporara formalmente al sistema de justicia constitucional. El Tribunal Federal Electoral se convirtió entonces en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el carácter de órgano autónomo.

Hoy contamos con un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano que, como su nombre lo indica, tiene la misión de salvaguardar los derechos de votar y ser votado, básicamente. Asimismo, existe un juicio de revisión constitucional electoral, que permite impugnar actos y decisiones públicas, que pudiesen contravenir a la norma fundamental.

Las cifras más recientes son las del año 2006. Desde luego, tenemos que tomar en cuenta que fue un año electoral en el que se eligió Presidente de la República, diputados y senadores del Congreso de la Unión, con otros procesos electorales locales en los que se eligió al titular del Ejecutivo e incluso a su Congreso Local, como fueron los casos de Chiapas, Coahuila, Estado de México, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Nayarit y el Distrito Federal.

En ese año estadístico de 2006, el Tribunal Electoral reportó ingresos de más de 3 mil asuntos. El 98% de ellos fue resuelto en el mismo año, debido a los plazos cortos que existen en esta materia, por razones obvias.

Dos terceras partes de los asuntos recibidos por el Tribunal Electoral fueron para solicitar la protección de derechos político-electorales del ciudadano. Más del 15% fueron juicios de revisión constitucional electoral.

De 2003 a 2006, los juicios para la protección de derechos político-electorales de los ciudadanos (lo más similar al amparo en materia política), creció nominalmente de 540 asuntos a casi 2 mil. En 2003 esos procedimientos representaban la mitad del trabajo del Tribunal y hoy, como se ha dicho, dos de cada tres asuntos tienen esa clasificación.

Todos estos datos y cifras muestran una fotografía muy elemental de nuestro sistema de justicia constitucional, que está encomendado a una sola institución del Estado mexicano: el Poder Judicial de la Federación, actuando con su distribución orgánica y competencial, a lo largo y ancho del país.

Cabe presentar ahora unas conclusiones preliminares:

A. La exigibilidad de apego a la Constitución es un avance incuestionable en la consolidación del Estado de derecho, y una fortaleza de la democracia.

La política, vista democráticamente, es el resultado del ejercicio colectivo de muchos derechos políticos y civiles.

Por eso es importante su defensa constitucional, de forma dinámica, activa, imparcial y apartidista, para que el actuar judicial en la política genere certeza a partir de la “técnica” y la jurisprudencia, dejando la política en las arenas en las que corresponde que se ejercite a plenitud.

B. El incremento en la demanda de justicia no es un indicador que tenga sentido por sí mismo: ilustra la importancia de contar con los mecanismos que se han ido sumando al sistema de justicia constitucional; orienta los esfuerzos de la administración de justicia y —acaso— puede ayudarnos a valorar la importancia de que los foros verdaderamente políticos (y no litigiosos) tengan mayor exigencia y libertad para consensar y para disentir, en un marco de plena legalidad y constitucionalidad, siempre con el respaldo de un sistema de justicia confiable. A mayor exigibilidad de los derechos, mayor plenitud en su vigencia y ejercicio.

Hoy, en la primera década del siglo XXI, estamos analizando y platicando sobre el modelo de Estado y de justicia que recibimos gracias a la evolución de México durante el siglo XX. ¿Cuáles son nuestros planes para el nuevo milenio? ¿Qué aportación podemos hacer para que este interminable camino de mejoras y adaptaciones, rinda mejores frutos para los mexicanos?

En el siguiente apartado se presenta, brevemente, el sentido de las propuestas que existen para una Agenda Integral y Coherente para la Reforma Judicial.

III. La Agenda Integral y Coherente para la Reforma Judicial

1. ¿Qué es la Agenda Integral y Coherente para la Reforma Judicial?

El Congreso de la Unión expidió la Ley para la Reforma del Estado,⁷ en cuyo texto se prevén diferentes temas de discusión entre los que se encuentra el de la justicia. La ley contempla un espacio con voz pero sin voto, para el Poder Judicial de la Federación, en la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos creada para coordinar esos trabajos.

En atención a tal invitación y en cumplimiento de la ley señalada, el Poder Judicial ha presentado una agenda con catorce puntos que se explicarán más adelante. Antes, cabe señalar que la Agenda de la Reforma Judicial busca atender tres grandes objetivos:

1. Ampliar el acceso a la justicia;
2. Fortalecer la independencia de los órganos encargados de impartirla, y
3. Aumentar la eficiencia y la eficacia en su desempeño.

Entendemos estos grandes objetivos como una aspiración constante, de modo que no se satisfacen de forma absoluta en ningún proceso concreto de reforma; son referentes permanentes para las propuestas actuales y tal vez para las futuras.

2. ¿Cómo se diseñó la Agenda?

No hay duda de que un proceso de reforma en el sistema de justicia, requiere forzosamente de serenidad en el diagnóstico y en el estudio de las necesidades y alternativas para cada rubro específico.

Las propuestas no fueron elaboradas en los últimos meses, sino que son resultado de un largo proceso de varios años. En primer lugar, se convocó a todos los interesados para que presentaran sus opinio-

⁷ Publicada en el *D.O.F.* el 13 de abril de 2007.

nes y propuestas para la reforma judicial. Entre 2003 y 2004 se llevó a cabo la “Consulta Nacional para la Reforma Integral y Coherente del Sistema de Impartición de Justicia en el Estado Mexicano”, en la que se recibieron más de 11,000 propuestas, que se sistematizaron en tres ejes fundamentales:

1. La reforma de la justicia penal;
2. La reforma del amparo, y
3. El fortalecimiento de los poderes judiciales federal y de las entidades federativas.

Posteriormente, entre abril y noviembre de 2005, se organizaron 34 foros en 6 ciudades. Participaron 260 expertos, legisladores y especialistas, que analizaron y sistematizaron los resultados de aquella Consulta Nacional, para obtener como resultado el llamado “Libro Blanco para la Reforma Judicial”, en el que quedó plasmado todo ese intenso y enriquecedor proceso participativo y reflexivo.⁸

3. ¿Por qué se llama Agenda Integral y Coherente para la Reforma Judicial?

El sistema de justicia constitucional y —en general— el sistema de justicia, se fortalece y se robustece con la integralidad y coherencia de sus componentes. Estos dos atributos estuvieron presentes en todos nuestros trabajos.

La integralidad y la coherencia dan sentido al conjunto. Todo cambio en algún elemento parcial, merece una valoración sobre su trascendencia hacia el complejo engranaje institucional, visto como una unidad. Todo cambio debe tener la misión de preservar la fortaleza de la suma.

Por ello, la Agenda de la Reforma Judicial no es un catálogo de propuestas aisladas que puedan elegirse y procesarse de forma independiente, sino que busca proponer un proyecto sistematizado, sustentado racional y detalladamente, para impulsar la armonía de la impartición de justicia, como parte esencial de nuestro Estado constitucional, democrático y de derecho.

⁸ Disponible en www.scjn.gob.mx

Así, pues, los 14 puntos que hemos propuesto para esta reforma son los siguientes:

A. Facultad de iniciativa de ley para la Suprema Corte de Justicia de la Nación y para los Tribunales Superiores de Justicia de las entidades federativas

A lo largo de los últimos años se han presentado al menos ocho iniciativas de reformas a la Constitución para otorgar esta facultad a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Algunas proponen que sólo pueda ejercerse en materias relacionadas con la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y otras proponen que tal facultad se otorgue respecto a todo su ámbito de competencia.

Lo importante del tema es que se trata de una facultad que consiste en poder llevar propuestas al Legislativo, y no de una atribución de autorregulación. Se busca voz, no voto, en las reglas que rigen los delicados temas de la justicia en nuestro país.

B. Regular o eliminar la facultad de investigación conferida a la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Como saben, existe una demanda creciente para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ejerza su facultad de nombrar comisiones que averigüen hechos que pudiesen constituir violaciones graves a las garantías individuales. En los últimos tiempos se han recibido más solicitudes que en toda la vida constitucional del país.

Esta facultad no está reglamentada y el Pleno se ha visto en la necesidad de fijar criterios de procedimiento interno, para evitar la multiplicidad de trámites y conclusiones en los diversos casos que se han admitido.

El pasado 20 de agosto se aprobaron las “reglas a que deberán sujetarse las Comisiones de Investigación que se formen con motivo del ejercicio de la facultad consignada en el artículo 97, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.⁹

⁹ Documento disponible en www.scjn.gob.mx.

Aunque no se trata de una facultad jurisdiccional, se necesita un referente normativo que, desde luego, merece ser expedido por el Poder Legislativo. Cuando menos cuatro iniciativas han sido presentadas para reformar al artículo 97 constitucional, y casi todas ellas proponen desaparecer esta facultad.

C. Garantías presupuestales para el Poder Judicial de la Federación

Una forma de garantizar que “la judicialización de la política” no implique la “politización de la justicia” es evitar negociaciones presupuestales a cargo del Poder Judicial de la Federación.

Los posibles recortes, modificaciones o cambios a las previsiones financieras, son asuntos que renacen año tras año y que generan situaciones cuando menos incómodas, para los administradores de justicia.

Esto puede corregirse mediante una previsión presupuestal mínima, garantizada constitucionalmente, a modo de un porcentaje del Presupuesto de Egresos de la Federación, o en el Presupuesto del Estado en el caso de los poderes judiciales de las entidades federativas.

Ya existen seis iniciativas de reforma a diversos artículos constitucionales que abordan este asunto.

D. Consolidar el *certiorari* de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Este es un tema claramente de integralidad y coherencia de la justicia en México. Se trata de afinar las atribuciones y procedimientos que se llevan en los juzgados de distrito y en los tribunales de circuito, al fortalecer la atribución de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación pueda atraer los expedientes que considere más relevantes, para resolverlos directamente, así como desprenderse de todos aquellos de su competencia originaria que considere, no son de gran importancia y que pueden ser resueltos por los tribunales federales, con base en la jurisprudencia.

E. Modificar el requisito de mayoría calificada del artículo 105 constitucional para que surtan efectos las decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Las resoluciones de las acciones de inconstitucionalidad requieren de una mayoría de ocho votos de los señores ministros, para que pueda tener éxito una declaración de inconstitucionalidad.

En este punto está presente el principio de presunción de constitucionalidad de los actos de las autoridades, y en particular de la legislación. Pero es necesario reflexionar la conveniencia de que este alto requerimiento de votación se reduzca, para que el Tribunal constitucional de México tenga mayor capacidad de respuesta.

Dos iniciativas de reforma ya expresan este tema.

F. Ampliar la legitimación para iniciar acciones y controversias constitucionales

El reciente caso de una controversia constitucional promovida por el Instituto Federal Electoral no resultó procedente porque dicho órgano no cuenta con capacidad procesal para ello.

Si toda competencia constitucional, como hemos dicho antes, es efectiva solamente cuando tiene un respaldo que la haga exigible, entonces se debe abrir la puerta a los mecanismos de defensa que la cobijen.

Ya existen seis iniciativas de reformas al artículo 105 constitucional para ampliar el espectro de sujetos legitimados para la presentación de controversias constitucionales, y otras proponen reducir el porcentaje de integrantes de los órganos legislativos, requerido para el ejercicio de las acciones de inconstitucionalidad.

G. Reconocer a nivel constitucional los instrumentos internacionales en Derechos Humanos

Es indiscutible la necesidad de que los avances internacionales en materia de derechos humanos tengan un lugar en nuestro ordenamiento constitucional, incluido el tema de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que se mencionaron al principio de este texto.

H. Establecer constitucionalmente la recepción de tratados internacionales y su ubicación jerárquica dentro del orden jurídico mexicano.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido una jurisprudencia reciente que ubica a los Tratados Internacionales dentro de nuestro ordenamiento jurídico.¹⁰

Sin embargo, la globalización, las comunicaciones y las intensas relaciones de personas, empresas y estados en todo el mundo, demandan una mayor certeza y claridad respecto de los instrumentos internacionales en cada región.

Este tema es materia de viejas discusiones. Merece ser revisado y definido constitucionalmente.

I. Modificaciones en materia de amparo

Ya se comentó la importancia del juicio de amparo. Se han presentado múltiples iniciativas para modificar la legislación, pero en concreto, es oportuno retomar la iniciativa presentada hace unos años y que fue respaldada por el Poder Judicial de la Federación, que refleja una propuesta integral y acorde con esta agenda, desde luego, con nuevas adecuaciones que habrían de incorporarse.

J. Fortalecer los órganos de impartición de justicia locales

La justicia local es la antesala de la justicia constitucional en muchos casos. Esta agenda incorpora previsiones para fortalecer a los órganos locales, tanto en su independencia como en su funcionamiento y competencias, para avanzar en un sistema más armonizado y capaz de afrontar los retos de los nuevos tiempos, en todo el país.

¹⁰ Amparos en revisión números 120/2002, 1976/2003, 74/2006, 815/2006, 1651/2004, 1738/2005, 2075/2005, 787/2004, 1576/2005, 1084/2004, 1277/2004, 1850/2004, 1380/2006 y 948/2006.

K. Ampliar el acceso a la justicia

El esfuerzo por hacer crecer los sistemas de justicia es una necesidad natural de todo Estado democrático y de derecho.

L. Fortalecer la legitimidad de la justicia

La transparencia en las resoluciones y procesos, la eficiencia de los juicios y la eficacia de los jueces dan respaldo a la legitimidad de la justicia.

M. Fortalecer y profesionalizar el gobierno judicial

Es necesario mejorar los marcos normativos que rigen a los órganos de gobierno judicial.

N. Revisar los temas de justicia electoral

Es necesario revisar los temas de justicia electoral, como parte del sistema de justicia constitucional y no sólo desde la perspectiva del derecho electoral. Creemos necesario abordar desde la justicia este tema, que parece estar más presente en las mesas de reforma electoral.

Espero que estas ideas hayan motivado el interés del lector por los temas de justicia y su convicción por ejercer sus capacidades para consolidar nuestro Estado constitucional, democrático y de derecho, desde la actividad que a cada uno nos corresponda. El derecho es un asunto de la sociedad y para la sociedad. Espero que sigamos platicando de él, sigamos conociéndolo para poder aprovechar sus ventajas y corregir sus defectos.

Algunos ajustes a las acciones de inconstitucionalidad federales

Manuel González Oropeza*

SUMARIO: I. Excesivo presidencialismo en el sistema de control constitucional. II. Judicialización de los procesos políticos. III. Principio de legalidad de la competencia del control constitucional. IV. La inconstitucionalidad de los Tratados Internacionales.

En el desarrollo de los medios de control jurisdiccional de la constitucionalidad de las leyes, resulta sin lugar a dudas un gran avance la inclusión en 1994 de las acciones de inconstitucionalidad que habían tenido un gran éxito en Europa y en América Latina antes de su inserción en México.

A diez años de distancia, es conveniente evaluar el alcance y trascendencia de este medio constitucional, pues a partir del año 2000, México enfrenta por fortuna una vertiginosa carrera en el mejoramiento de sus instituciones, no por la acción de un partido político o de un político carismático, como sucedía antes, sino por la pluralidad y democracia que una generación de mexicanos ha logrado implantar en nuestro país.

Ante el avance democrático, el rezago de nuestras instituciones es, en contraste, grande, y se incrementa con el tiempo, por lo tanto habrá mucho por hacer, lo cual se podrá lograr mediante de una reforma

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

integral a la Constitución Federal, tal como está sucediendo en las entidades federativas donde, precisamente a partir del año 2000, muchas han venido verificando una revisión total de sus textos fundamentales.

Sin embargo, es necesario aceptar que la composición de la mayoría de nuestros poderes federales y estatales hace más difícil que nunca una reforma constitucional, no sólo integral sino también parcial, porque la división de partidos políticos en la titularidad o integración de los poderes de gobierno negocian hasta las reformas más urgentes a cambio de sus intereses de facción. No obstante, como escribió Alexander Hamilton en el número 10 de *El Federalista*, este es un mal necesario bajo un régimen de libertades, que debemos preservar y superar con la argumentación y persuasión.

El control jurisdiccional de la Constitucionalidad puede clasificarse según varias modalidades:¹

1. Controles a priori *versus* a posteriori.
2. Controles abstractos *versus* concretos.
3. Controles difusos *versus* concentrados.
4. Controles con efectos *erga omnes versus* efectos particularizados.

Desde este criterio clasificador, podemos mencionar que las acciones de inconstitucionalidad constituyen un control a posteriori, abstracto, concentrado y con efectos *erga omnes* si se atienden los requisitos para tal fin. Pero para dar una explicación de lo anterior, pasemos a analizar algunas características del medio de control bajo examen.

I. Excesivo presidencialismo en el sistema de control constitucional

La reforma judicial de 1994 que se antoja en calificar como la más grande de las reformas de su tipo, llevada a cabo a fines del siglo XX, no deja de contener algunos rasgos de presidencialismo, que ya han sido identificados por los estudiosos del sistema de protección constitucional. Uno de ellos es la legitimación procesal del Procurador General de la República en el proceso de acciones de inconstitucionalidad. Dicho funcionario, a

¹ Navia, P. y Ríos Figueroa, J. "The Constitutional Adjudication Mosaic of Latin America", *Comparative Political Studies*, volumen 38, núm. 2, 2005, pp. 189-217.

pesar de ser un colaborador del titular de un poder, posee el mayor espectro posible para interponer cualquier acción de inconstitucionalidad contra cualquier norma de carácter general, que contrasta con la limitada legitimación de parte de poderes legislativos o cámaras en particular.

Se prevé que la moderada actuación que al principio tuvo el Procurador General de la República en la interposición de acciones de inconstitucionalidad, se incremente sustancialmente cuando la pluralidad se generalice en nuestro país y las asambleas legislativas del mismo comiencen a aprobar leyes con la oposición del Presidente de la República.

El titular del Poder Ejecutivo Federal tiene un cúmulo de facultades legislativas de increíble peso en la formación de las políticas públicas que exceden con mucho a otros actores políticos o individuales y que, por lo tanto, desestabilizan la igualdad democrática y el equilibrio de poderes, y con ello privilegian la actuación del Presidente sobre los demás poderes de gobierno.

Además de la facultad para iniciar leyes y reformas constitucionales, del poder hacer observaciones, no sólo contra las leyes y decretos que se discuten sucesivamente en ambas cámaras, sino —a partir de la discusión del veto al Presupuesto de Egresos del 2005— aparentemente también contra los decretos en uso de facultades exclusivas de cada Cámara; el Ejecutivo Federal tiene a su disposición el refrendo ministerial del Secretario de Gobernación contra la publicación de todos los decretos promulgatorios de leyes y decretos,² contra la cual no procede más que el juicio político contra dicho Secretario, para resultar en el nombramiento de otro Secretario que también, atendiendo los deseos del Presidente, podría negarse indefinidamente a refrendar el decreto respectivo. La consecuencia es que la ley no refrendada no sería obedecida según la Constitución. Además de dicha estratagema, el Presidente puede posteriormente

² Según el artículo 13, segundo párrafo, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal: “Tratándose de los decretos promulgatorios de las leyes o decretos expedidos por el Congreso de la Unión, solo se requerirá el refrendo del titular de la Secretaría de Gobernación”. Esta disposición fue introducida en 1985 con motivo de los problemas causados por la Ley de Expropiación de 1936 que se aplicó en la nacionalización de la banca, efectuada un año antes, y contra la historia del texto del artículo 92 constitucional, donde solo se refrendan actos exclusivos del Presidente, en aras de un pretendido control de los Secretarios de Estado. Kelly, Guillermo. “El refrendo de los decretos promulgatorios”, *El refrendo y las relaciones entre el Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo*, Miguel Ángel Porrúa, 1986, pp. 53-57.

atacar las leyes recién expedidas, mediante la intervención de su Procurador si interpone una acción de inconstitucionalidad.

Pero aun sorteando todos estos medios, si una ley sobrevive a la oposición del Ejecutivo, éste tiene la facultad para expedir reglamentos, acuerdos, órdenes y circulares que, al pretender aplicar la ley en la esfera administrativa, logren tergiversarla, cambiándola en su sentido y, finalmente, hace prevalecer lo que el Presidente en turno desea hacer y no lo que el legislador a través de la ley comanda.

Todo ello sin el auxilio del control que brindaría una acción de inconstitucionalidad amplia, ya que el artículo 105 restringe en su fracción II a la impugnación de leyes y decretos, mas no de reglamentos, a pesar de que el epígrafe de la fracción se refiera a normas de carácter general. De esta manera, el control constitucional de las leyes está más al servicio del Poder Ejecutivo Federal que de las partes integrantes de la función legislativa, cuyo fin inspiró la inclusión de esta acción.

En el foro organizado por la Suprema Corte para un sistema coherente de administración de justicia, la mayoría de las ponencias sobre reforma al sistema de las acciones de inconstitucionalidad, destacan que no cubre los reglamentos del Ejecutivo, ni las ordenanzas de los Ayuntamientos, por lo que existe un consenso al respecto para reformar la acción en este sentido; además de que es insuficiente, puesto que no se otorga legitimación procesal para accionarla a los habitantes sino tan sólo a los cuerpos legislativos, al Procurador y a los partidos políticos, que los plazos para accionarla son reducidos y que el porcentaje requerido para los cuerpos legislativos es muy grande, entre otras deficiencias que se han notado en el transcurso de esta década.³

II. Judicialización de los procesos políticos

La reforma judicial a la Constitución en 1994 consistió en ampliar la jurisdicción de la Suprema Corte en el control constitucional y so-

³ Son notables las contribuciones realizadas a través de este foro, destacaron las participaciones de Francisco Martínez Sánchez, Víctor Manuel Pérez Crisóstomo, Leonardo Contreras Gómez, Mónica del Carmen Aguirre Barba, Enrique Pimentel González Pacheco, Víctor Manuel Estrada Jungo, Luis Héctor Barrera Huerta, Patricia Evangelina Fernández Ayala, Karina Gardea Cardiel y Arturo Solís Felipe, entre otros ponentes.

meter muchos asuntos, antes excluidos, al conocimiento del máximo tribunal del país. En el fondo fue revertir la visión del Constituyente de 1916-1917 que consideró que la antigua facultad del Senado para resolver conflictos políticos, prevalecería sobre la naciente facultad de resolver controversias constitucionales.

De esta manera, las elecciones, que desde 1875 estuvieron fuera del alcance de los tribunales, a partir de las recomendaciones de 1991 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y de la reforma constitucional de 1996, se encuentran en un feliz desarrollo dentro del Poder Judicial. Para complementar este sistema, la acción de inconstitucionalidad ha probado ser un eficaz instrumento en manos de los partidos políticos para impugnar leyes locales electorales y el mayor peso de casos sobre esta materia descansa en este rubro. Sin embargo, el medio queda en manos de una organización política y no de sus militantes o de los votantes, verdaderos titulares de los derechos políticos protegidos, que, en última instancia, serán los perjudicados con una ley electoral inconstitucional.

En la actualidad todavía se encuentran en el limbo algunas facultades que consolidarían esa judicialización de procesos políticos, tales como las facultades de investigación de la Suprema Corte a que se refiere el artículo 97 constitucional y que debieran desarrollarse en el ámbito de la responsabilidad política, sustituyendo la investigación que realizara la Suprema Corte a la consignación que hace la Cámara de Diputados como jurado de acusación, para que el competente jurado de sentencia, bien el Senado o la Legislatura del Estado, dictasen la sanción política correspondiente.⁴

Pero, hasta qué punto esta judicialización deberá extenderse en el proceso legislativo? Hay muchas propuestas para extender la acción

⁴ Las investigaciones efectuadas por la Suprema Corte en la tragedia de Aguas Blancas, en el Municipio de Coyuca de Benitez, Guerrero, en 1995, muestran que es mejor encomendar a la Suprema Corte la investigación sobre violaciones graves a los derechos humanos, como causal de responsabilidad política, que a un órgano político, como la Cámara de Diputados, sujeto a los intereses de los propios partidos. En tal virtud, convendría que la acusación de responsabilidad política sea procedente no sólo cuando la sección instructora de la Cámara de Diputados la declare procedente, de acuerdo al artículo 110 constitucional, sino también cuando la Suprema Corte así lo determine, después de efectuada una investigación en los términos del artículo 97 constitucional.

de inconstitucionalidad antes de la aprobación de las leyes, tanto federales como estatales, así como de los tratados internacionales, sobre todo porque las consecuencias de una declaratoria de inconstitucionalidad en estos últimos, una vez ratificados e intercambiados los instrumentos correspondientes, sería de difícil anulación, en virtud de la Convención de Viena sobre Tratados Internacionales que requiere el cumplimiento del principio *pacta sunt servanda*, previsto en el artículo 26 de dicha Convención. De esta manera, las propuestas en dicho sentido quisieran transformar la acción de inconstitucionalidad en un medio a priori y no sólo a posteriori como está en la actualidad.⁵

Cuando el control constitucional iniciaba en los Estados Unidos de América, de donde adaptamos indudablemente el nuestro, George Washington acudió ante la Suprema Corte ante su recién nombrado ministro presidente, federalista y diplomático de carrera, John Jay, para hacerle 29 preguntas abstractas sobre Derecho Internacional, referentes a la neutralidad de Estados Unidos ante la guerra entre la Gran Bretaña y Francia en 1790, dichas preguntas implicaban una interpretación constitucional sobre las facultades presidenciales en materia de relaciones exteriores. La Suprema Corte determinó desde entonces que no procedía responder a las cuestiones abstractas presentadas por otro poder ya que sus opiniones no resolverían un caso concreto y, en consecuencia no tendría facultad para ello según el artículo III de la Constitución de los Estados Unidos de América, carece en consecuencia de la fuerza de precedente. Por lo tanto, dichos dictámenes serían meras opiniones consultivas que estarían al arbitrio del poder en cuestión para acatarlas o no; desde entonces la interpretación constitucional es un asunto de la mayor seriedad ligado a una controversia específica.

No obstante, en la actualidad, otros países han permitido el planteamiento de cuestiones abstractas sobre la interpretación de la Constitu-

⁵ En este sentido, las propuestas se encaminan a implantar un sistema similar al chileno, previsto en el artículo 82, fracción 1, de su respectiva Constitución, encomendando este Control a priori al Tribunal Constitucional respecto de las leyes orgánicas constitucionales y de las leyes que interpretan la Constitución. Lo cual no significa que exista un control a priori para todas las leyes, sino sólo para aquellas que tienen esa categoría, como las leyes sobre el Banco Central, las Fuerzas Armadas, la Televisión, etcétera.

ción y su relación con el Derecho Internacional, como en Canadá, donde el gobernador general preguntó a la Suprema Corte si la provincia de Quebec podía unilateralmente separarse de Canadá, a través de un referéndum popular en la provincia, con base en la Constitución y el principio de autodeterminación de los pueblos derivado del Derecho Internacional (*Reference Secession of Quebec [1985] 2 S.C.R.*). La Suprema Corte rindió su opinión en sentido contrario a la constitucionalidad del referéndum, pero permitió la resolución de las denominadas “opiniones consultivas”, antes de que se apruebe definitivamente una ley. El último caso se dio en 2004 cuando la Suprema Corte redefinió el concepto de matrimonio para dar su aceptación como constitucional la celebración de matrimonios en parejas homosexuales.

Si en México se permitiera que el Presidente de la República reforzara sus posibles observaciones a una ley aprobada por el Congreso, a través de una consulta mediante una acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte, convertiría su veto, que es meramente suspensivo según la actual Constitución, en una verdadera sanción que evitaría la promulgación de la ley y ello llevaría a cambiar sustancialmente la naturaleza de las observaciones del Ejecutivo. Bastaría que el Ejecutivo dudara razonablemente sobre la constitucionalidad de una ley, para que sin necesidad de vetarla, ni expresar sus argumentos, pudiera interponer una acción de inconstitucionalidad y así utilizar una facultad de la Suprema Corte en un procedimiento no contencioso, para transformarla en un nuevo Supremo Poder Conservador a la disposición del Poder Ejecutivo.

Si el Senado antes de ratificar un Tratado Internacional sometiera la constitucionalidad del mismo ante la Suprema Corte, se estaría igualmente trastocando la facultad de esta Cámara para ratificar o aprobar dichos instrumentos y bien habría una transferencia de esa facultad hacia la Suprema Corte, si la resolución vinculara al Senado, o se convertiría a la Corte en un órgano asesor del Senado, si éste no acatara la resolución judicial. En uno o en otro caso, estaríamos ante la transformación de las instituciones y sus respectivas funciones constitucionales.

Finalmente, si se pensara que otra instancia pudiera interponer este mecanismo a priori, incluido un porcentaje de alguna de las Cámaras, una Legislatura, un Municipio o un partido político, sería abrumar el proceso legislativo que, en ocasiones, se construye con esfuerzos

muy grandes para los resultados débiles que se obtienen, por lo que la interrupción de su promulgación para someter el proyecto a una prueba hipotética y abstracta de constitucionalidad por parte de la Suprema Corte, sería retrasar la entrada en vigor innecesariamente.

Creo que el control constitucional a posteriori es el mejor, ya que se trata de actos legislativos definitivos que han pasado por las etapas de control interno donde se deben estudiar todos los aspectos relevantes del proyecto, entre ellos su constitucionalidad, de tal manera que los dictámenes, lecturas, discusiones, votos minoritarios, cabildeos, segundas discusiones por parte de una Cámara colegisladora y observaciones del Ejecutivo, constituyen suficiente filtro, que por supuesto deben ser complementados por un control jurisdiccional de su constitucionalidad, pero después de que ya se han agotado todas las etapas anteriormente descritas.

En ocasiones, más vale que continúen asumiendo su responsabilidad los órganos políticos, que están legitimados popularmente para interpretar la Constitución y hacerla prevalecer mediante el procedimiento de juicio político, que tutelar una posible incapacidad y fomentarla a través de controles previos.

La judicialización de los procesos políticos debe armonizarse con los controles políticos de la constitucionalidad que actualmente están revigorizándose. La iniciativa del senador Héctor Michel Camarena, presentada el 7 de octubre de 2004 para otorgar al Senado la facultad de aprobar tanto los convenios amistosos como las resoluciones definitivas en casos de controversias sobre los límites territoriales de las entidades federativas, aprobada por el Congreso de la Unión de 21 de junio de 2005, constituye un ejemplo del retorno de procesos políticos en la solución de conflictos, tal como lo anticipara la reforma de 1874 a la Constitución, cuando se encomendó al Senado la resolución de conflictos políticos y que el Senado ha ejercido nuevamente en el 2003 para dirimir un conflicto entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial del Estado de Yucatán; que constituye un sano complemento de las controversias constitucionales de la Suprema Corte, según se desprende del proyecto del senador César Camacho Quiroz, presentado el 12 de mayo de 2004.

De esta manera, el control jurisdiccional de la constitucionalidad de las leyes podría complementarse con un control político de las mismas, tal como lo fomentó Mariano Otero en el Acta de Reformas y que por razones desconocidas fue suprimido en la Constitución de 1857. El

recurso de reclamo ante el Congreso de la Unión para impugnar leyes estatales consideradas inconstitucionales tenía su complemento con la misma impugnación tratándose de leyes federales, sometiendo su análisis a la mayoría de las Legislaturas de los Estados, con la convocatoria de la Suprema Corte; según lo prescribieron los artículos 22 y 23 del Acta de Reformas de 1847.⁶

Este nuevo control político de anulación de las leyes inconstitucionales sería elaborado por un cuerpo legislativo que participara en el proceso de reforma constitucional y sus efectos serían de legislador negativo, es decir, derogando o abrogando la ley o su parte considerada como inconstitucional, y evitar de esta manera los efectos particulares que en la mayoría de los medios de control jurisdiccional se observan.

III. Principio de legalidad de la competencia del control constitucional

La función jurisdiccional es reglamentada por leyes orgánicas que han cambiado los supuestos, alcances y demás características de su naturaleza. El artículo 94 constitucional alude a que serán las leyes las que determinen dichas características, incluyendo los alcances de la jurisprudencia, pero alude a unas bases que se fijan en la Constitución que se desarrollan de manera prolija en los artículos 103 a 107 de la Constitución. Estas disposiciones más que “bases” son verdaderos códigos que limitan el desarrollo y evolución de los medios al rigidizarlos en el texto constitucional.

Este método ya no corresponde a la modernidad política del país, pues se dio cuando el Presidente promovía y articulaba con agilidad todas las reformas constitucionales con base en la uniformidad política

⁶ Artículo 22: Toda Ley de los Estados que ataque la Constitución o las leyes generales, será declarada nula por el Congreso; pero esta declaración sólo podrá ser iniciada en la Cámara de Senadores.

Artículo 23: Si dentro de un mes de publicada una ley del Congreso General fuere reclamada como anticonstitucional, o por el Presidente, de acuerdo con su Ministerio, o por diez diputados, o seis senadores, o tres legislaturas, la Suprema Corte, ante la que se hará el reclamo, someterá la ley al examen de las legislaturas, las que dentro de tres meses, y precisamente en un mismo día, darán su voto.

Las declaraciones se remitirán a la Suprema Corte, y ésta publicará el resultado, quedando anulada la ley, si así lo resolviera la mayoría de las legislaturas.

del país, tanto en el Congreso de la Unión como en la mayoría de las Legislaturas. Sin embargo, la creciente naturaleza de gobiernos divididos nos obliga a replantear este método para definir la competencia de los tribunales constitucionales.

Es más práctico que sean las leyes las que definan los supuestos competenciales de los medios de control constitucional, pues así se podrán ir afinando mejor a las circunstancias y, se podrá dar plena intervención al Poder Judicial en la iniciativa de reforma de su propia competencia, sin tener que depender de un Poder Constituyente Permanente ajeno a su organización y alcance.

De esta manera, todas las excelentes propuestas vertidas en la doctrina⁷ y en el foro organizado por la propia Corte podrían ventilarse en un proceso legislativo ordinario, de por sí dificultado, pero que no implica el camino hercúleo de una reforma constitucional.

IV. La inconstitucionalidad de los Tratados Internacionales

Hay un aspecto de gran importancia en los efectos de una resolución de inconstitucionalidad respecto de los Tratados Internacionales. Cuando una acción de inconstitucionalidad se refiere a las leyes domésticas, la anulación se aplica sin mayores consecuencias, pero no sucede lo mismo respecto de un Tratado Internacional, pues la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, que entró en vigor en México el 27 de enero de 1980, establece la obligatoriedad en el cumplimiento de los tratados (artículo 26)⁸ aun en el caso de que violente una norma de Derecho interno (artículo 27).⁹

No obstante, estas disposiciones de la Convención de Viena sobre la materia claramente no contemplaron la posibilidad de un control constitucional a posteriori, predominante en América del Norte, no así en Eu-

⁷ Brage Carnazano, Joaquín. *La acción de inconstitucionalidad*, UNAM, 2005.

⁸ Artículo 26: *Pacta sunt servanda*.- Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe.

⁹ Artículo 27: El derecho interno y la observancia de los Tratados.- Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado. Esta norma se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 46.

ropa, por lo que existe un vacío respecto de los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad de un tratado en los países, como México, donde la supremacía constitucional obliga a anular los efectos de un tratado y, en consecuencia, a incurrir en una responsabilidad internacional.¹⁰

El anterior problema se presenta en México, donde el control constitucional es ejercido, en última instancia, y en única tratándose de las acciones de inconstitucionalidad, ante la Suprema Corte de Justicia, en un procedimiento a posteriori. Si quisiéramos introducir incongruencia en nuestra propuesta, se podría proponer que si el Senado tuviera duda sobre la inconstitucionalidad del tratado en cuestión, debería tener facultad para aproximarse a la Suprema Corte, antes de otorgar su ratificación, a efecto de que esta juzgue la constitucionalidad del instrumento, antes de su entrada en vigor.

Pero no lo haremos en esta ocasión, con el afán de preservar el principio de un control a posteriori que corresponde a las acciones de inconstitucionalidad. Sin embargo, habrá que notar que dada la categoría de los tratados internacionales, según se desprende de la tesis LXXVII/99 donde se les ubica en una jerarquía de preeminencia frente a todo el Derecho nacional, tanto federal como estatal, mereciera por lo menos, ampliar la legitimación para accionar este medio de control a todas las partes que se vieran afectadas por el tratado: legislaturas, municipios,¹¹ comisiones de derechos humanos, organismos no gubernamentales y particulares.¹²

¹⁰ No obstante, podría argumentarse que el artículo 46 prevé la excepción de violación a una norma fundamental como excepción para el cumplimiento de un tratado internacional. Sin embargo, creemos que esta excepción solo opera para argumentar vicio de consentimiento en la forma en que se celebró el tratado, más que una violación de contenido a la norma fundamental, según ocurriría mediante una declaratoria de inconstitucionalidad. Disposiciones de derecho interno concernientes a la competencia para celebrar tratados.- 1. El hecho de que el consentimiento de un Estado, en obligarse por un tratado, haya sido manifiesto en violación de una disposición de derecho interno, concerniente a la competencia para celebrar tratados, no podrá ser alegado por dicho Estado como vicio de consentimiento, a menos que esa violación sea manifiesta y afecte una norma de importancia fundamental de su derecho interno.

¹¹ Ya ha habido la iniciativa del diputado Juan Carlos Gutiérrez Fragoso para insertar la acción de inconstitucionalidad hacia las resoluciones de los Ayuntamientos por el 33% de sus integrantes.

¹² Las personas individualmente consideradas son objeto fundamental del Derecho Internacional, por lo que su legitimación procesal para atacar un tratado de inconstitucionalidad es consistente con este principio.

Sin embargo, ese problema es menor si se le compara con la posible contradicción entre la Constitución y un Tratado Internacional, lo que obligaría al Presidente a presentar su terminación o denuncia del mismo en los términos de los artículos 54 y 56 de la Convención de Viena referida. La solución al problema puede visualizarse de la siguiente manera: El control que ejercen los tribunales internacionales, derivados del tratado mismo que aplican, sólo atañe a la interpretación final del texto del tratado, por lo que es equivalente al control de la legalidad que los tribunales hacen de las leyes nacionales, de esta manera la contradicción entre un tribunal nacional sobre la aplicación misma del tratado en los términos de dicho instrumento debe ceder a la interpretación del tribunal internacional encargado por el tratado de aplicar y cuidar su cumplimiento.

No obstante, el control constitucional es claramente una facultad exclusiva de los tribunales constitucionales nacionales, por lo que en México, así como en los Estados Unidos, donde la supremacía constitucional prevalece frente a los tratados, sólo los tribunales constitucionales nacionales pueden decidir en definitiva sobre la constitucionalidad del tratado.¹³ De esta manera, las acciones de inconstitucionalidad reservan la primacía constitucional sobre los tratados, a pesar de que estas tengan una preferencia sobre las leyes nacionales.

¹³ Así lo ha hecho ya el Poder Judicial Federal de los Estados Unidos de América en dos ocasiones, por lo menos, en cuanto a la constitucionalidad del Tratado de Libre Comercio. El primer caso fue resuelto por el 1er. Circuito en el caso *Made in the USA v. United States* 56 F. Supp. 2d. 1226 (NDAIa. 1999) donde se determine la constitucionalidad del TLC a pesar de no haber sido suscrito de acuerdo al procedimiento marcado en la Constitución para los tratados internacionales. El segundo es *Department of Transportation et al. v. Public Citizen et al.* decidido el 7 de junio de 2004 donde a pesar de haber sido examinado por un panel del TLC la moratoria de autorización por parte de vehículos mexicanos en autopistas norteamericanas (2001), la Suprema Corte examinó posteriormente la pertinencia de dicha moratoria en términos de las leyes ambientales nacionales.

Las declaraciones de principios: ejercicios institucionales para la reforma de los poderes judiciales y el análisis de los órganos jurisdiccionales electorales en México

Carlos A. de los Cobos Sepúlveda*

SUMARIO: Introducción. I. Los principios del Derecho. II. Status jurídico de una declaración de principios. III. Interpretación institucional de las diferentes declaraciones de principios. IV. Contenido y alcances de las declaraciones. V. Impacto sociopolítico de la declaración de Villahermosa. VI. Actividades derivadas de la Declaración de Villahermosa. VII. Conclusiones.

Introducción

La Declaración de Villahermosa es el resultado del encuentro de los juzgadores electorales de todo el país, de las instancias federal y local, en la ciudad de Villahermosa, Tabasco. Es una síntesis de las

* Profesor Investigador del Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

ponencias y propuestas llevadas a cabo en diez mesas de trabajo y una conferencia magistral integradas por las distintas autoridades electorales, académicos y miembros de los partidos políticos que aportaron su visión sobre los retos y perspectivas de la justicia electoral; es un análisis de los juzgadores electorales sobre el estado que guarda la justicia electoral, así como un marco referencial de principios, valores y aspiraciones que se pretenden alcanzar; además de ofrecer una serie de propuestas clave de reforma constitucional, legislativa y administrativa para el desarrollo de la justicia electoral en México.

En ella se establecen compromisos de parte de los juzgadores electorales para trabajar en líneas concretas de acción como los programas de capacitación e investigación. En ese sentido, cobra especial interés la articulación de una Red Nacional de Capacitación Judicial Electoral que será un vaso comunicante entre todos los órganos jurisdiccionales electorales para perfeccionar y homologar la capacitación y la investigación entre sus miembros.

Realizar un ejercicio democrático de esta naturaleza es importante por la discusión generada sobre los temas fundamentales de la justicia electoral, entre los titulares de los órganos jurisdiccionales federal y locales junto con los representantes de los partidos políticos y los académicos interesados en la materia. Por lo que considero, es tarea de todos los que la suscribieron dar seguimiento y concretar las propuestas de reforma legislativa y administrativa, así como los proyectos que surjan teniendo como sustento dicho documento redactado a manera de principios. La academia electoral, por su parte, debe analizar los efectos de la misma en la impartición de la justicia electoral en México.

I. Los principios del Derecho

A efecto de tener una visión más amplia de lo que significan los principios generales y constitucionales del Derecho, desarrollados en la Declaración de Villahermosa, y su trascendencia en el ámbito de la justicia electoral, es preciso hacer algunas consideraciones de tipo jurídico filosófico en torno a ellos, con la finalidad de establecer los alcances y efectos del citado documento.

Según Rolando Tamayo y Salmorán:

“Toda ciencia tiene sus propios principios, el Derecho al ser una ciencia tiene sus principios, los cuales no surgen por generación espontánea sino que son construidos racionalmente. Es decir, son el resultado de la observación de casos individuales que comparten características comunes.”¹

Por lo que se concluye que los principios en esta lógica, son extraídos de manera inductiva. Es así que merece especial atención el planteamiento de Ricardo Guastini en cuanto que

“Los principios no expresos son fruto no de interpretación sino de integración del derecho por obra de los intérpretes. Los operadores jurídicos los obtienen a veces de normas singulares, otras de grupos más o menos amplios de normas, en ocasiones del ordenamiento jurídico en su conjunto.”²

En el mismo orden de ideas, es necesario comentar que la Declaración de Villahermosa es verdaderamente una Declaración de principios y no de reglas. Zagrebelsky distingue nítidamente la cuestión, al referir que las reglas se agotan en sí mismas, es decir, no tienen ninguna fuerza constitutiva fuera de lo que ellas mismas significan. Proporcionan el criterio de nuestras acciones, nos dicen cómo debemos o cómo no de-

¹ Rolando Tamayo y Salmorán alude en su obra, para ejemplificar la construcción racional de los principios, al contrato, al cual define como un acuerdo de voluntades, y establece que éste no sólo es un acuerdo sobre un objeto, sino que por su naturaleza, genera obligaciones. De ahí que su función sea la de obligarse voluntariamente. Por ello, los contratos van acompañados de una *actio*, particularidad que los hace obligatorios. La *actio* garantiza que el cumplimiento de las obligaciones *ex contractu* no quede a la voluntad de las partes. De esta forma, si este es el propósito de la *actio* que acompaña a los contratos, entonces existe un principio (una *regulae iuris*) que penetra e informa todo el derecho romano de los contratos: el principio de *pacta sunt servanda*. Este principio es extraído de la experiencia jurídica romana y como principio se encuentra en la cúspide con otros principios. Véase Tamayo Salmorán, Rolando, *Razonamiento y argumentación jurídica*, 2ª edición, México, 2004, p. 117.

² Guastini, Ricardo, *Estudios de Teoría Constitucional*, Fontamara, México, 2007, p. 132.

bemos actuar en determinadas circunstancias. En tanto que los principios no nos dicen nada a este respecto, pero nos proporcionan criterios para tomar posición ante situaciones concretas pero que *a priori* aparecen indeterminadas. Los principios generan actitudes favorables o contrarias hacia todo lo que puede estar implicado en su salvaguarda en cada caso concreto. Al carecer de supuestos de hecho, los principios a diferencia de lo que sucede con las reglas, sólo se les puede dar algún significado operativo haciéndoles reaccionar ante algún caso concreto.³ Siguiendo a Zagrebelsky podemos afirmar que la Declaración de Villahermosa, es una declaración de principios y no de reglas en virtud de que lo contenido en ella son elementos constitutivos del orden jurídico a los cuales se adhieren los juzgadores electorales además de que forman parte de un mundo de valores y de la cultura jurídica.

II. Status jurídico de una declaración de principios

Gramaticalmente, el término “declaración” significa de acuerdo con el *Diccionario* de la Real Academia de la Lengua Española, “una manifestación de ánimo e intención”. De esta definición podemos deducir que una declaración de principios es el resultado de un análisis de la realidad social e institucional de un determinado ente. Es un producto acabado de un ejercicio de reflexión y estudio en el que se plantean realidades, metas, principios y acuerdos entre los participantes a la misma. En ese sentido, la Declaración de Villahermosa es una síntesis de principios del Derecho, de principios democráticos y de principios éticos para el desarrollo de la labor jurisdiccional electoral. Algunos de ellos son explícitos, otros se ratifican, otros más se adoptan de los ordenamientos jurídico constitucionales.

En el campo de los poderes judiciales y los órganos jurisdiccionales electorales, es un documento que viene a fomentar el estudio de diversas soluciones a las problemáticas analizadas sobre las propias organizaciones.

Normalmente, las declaraciones jurídicas de este tipo incluyen principios constitucionales del Derecho como la independencia, la consoli-

³ Zagrebelsky, Gustavo, *El derecho dúctil: ley, derechos, justicia*, traducido por Marina Gascon, editorial Trotta, Madrid, 1995, pp. 110 y 111.

dación institucional, la transparencia, la colaboración entre instituciones y un conjunto de líneas de acción sobre un determinado problema.

En esa tesitura, el magistrado Manuel González Oropeza hace un planteamiento interesante:

“de acuerdo a lo establecido por el artículo 14 de la Constitución General de la República, en el que se establece que en los juicios del orden civil la sentencia se dictará conforme a la letra de la ley, su interpretación jurídica o los principios generales de derecho. De ahí que en el constitucionalismo, la importancia de una declaración de principios, aparte de maximizar derechos fundamentales de los ciudadanos, radica en que es un documento básico, para que en una eventual interpretación realizada por los órganos jurisdiccionales electorales éstos puedan invocar los postulados recogidos en ella a favor de los justiciables justificando alguna decisión, o bien alguna política institucional que redunde en el beneficio social.”⁴

Para González Oropeza, el *status* de una declaración de principios es un tema que debe discutirse jurídicamente a la luz de la premisa que nos brinda el artículo 14 constitucional, es decir, se trata de una norma integradora y orientadora en la interpretación.

III. Interpretación institucional de las diferentes declaraciones de principios

Las declaraciones de principios de las que se tiene registro en los últimos dos años en México por su relevancia temática y trascendencia social son: Jurica, Mazatlán y Villahermosa, las cuales se constituyen en respuestas a las problemáticas institucionales identificadas.⁵

⁴ Palabras pronunciadas por el magistrado Manuel González Oropeza durante la clausura del Encuentro Nacional de Juzgadores Electorales en la ciudad de Villahermosa, Tabasco. 15 de septiembre de 2007.

⁵ De acuerdo a la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de la República Mexicana se han emitido algunas otras declaraciones de principios como la de Yucatán y Acapulco; sin embargo, por razones de método en nuestro estudio nos circunscribimos al análisis de Jurica y Mazatlán en el campo de la reforma judicial.

Las declaraciones de Jurica, Mazatlán y Villahermosa se han presentado en momentos sociales muy especiales, en particular, las dos primeras están circunscritas a procesos de reforma judicial. Dicho proceso de reforma a su vez está enmarcado en procesos de reforma internacional a los poderes judiciales en Latinoamérica.⁶ A su vez, la Declaración de Villahermosa está enmarcada en un proceso de reforma electoral, la cual impacta directamente a la justicia electoral, a los organismos administrativos electorales y al marco jurídico que rige al sistema electoral mexicano. En síntesis, los tres tipos de declaraciones son documentos rectores de órganos judiciales que se diferencian por el marco de reformas a las que obedecen y por los objetivos que pretenden alcanzar.

Estos documentos tienen por característica presentar diagnósticos, propuestas y convenios bien definidos en los que orientan sus políticas de cambio. La tendencia con este tipo de documentos es lograr en los órganos jurisdiccionales, la especialización de sus miembros, la eficiencia y eficacia en el trabajo jurisdiccional, la transparencia y rendición de cuentas en el manejo no sólo de su presupuesto sino de su gestión en general, y un tema que es constante en estas declaraciones, es el fortalecimiento de la carrera judicial, porque a partir del perfil ideal de cada elemento humano en toda organización social pueden arribarse a resultados óptimos.⁷

IV. Contenido y alcances de las declaraciones

1. Jurica

Tiene un mérito especial al ser el primer documento de este tipo, surgido como resultado final de la Consulta Integral para la Reforma Judicial que llevó a cabo la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Es un documento en el que se detectan problemas de los poderes judiciales y se plasman los principios sobre los cuales los partícipes de la entonces Reunión de Jurica han trabajado durante dos años. Estos trabajos han conducido a diferentes programas tanto en el Ins-

⁶ Cfr. *Libro Blanco de la Reforma Judicial*.

⁷ Véase la declaración de Jurica y de Mazatlán, consultables en los siguientes sitios web: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/refjud/cont/8/doc/doc16.pdf> <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/refjud/cont/9/doc/doc12.pdf>

tituto de la Judicatura Federal como en la hoy denominada Asociación Nacional de Impartidores de Justicia. También con fundamento en este acuerdo se han gestionado en los Estados de la República procesos de reingeniería judicial, se han producido investigaciones sobre problemáticas locales de cada Poder Judicial, se convocó a un Segundo Encuentro Nacional de Impartidores de Justicia en el que surgieron nuevas recomendaciones sobre los temas específicos del diseño institucional de los poderes judiciales. De igual forma, se ha trabajado en foros regionales con órganos impartidores de justicia.

La Declaración de Jurica pretende fortalecer la independencia judicial, la transparencia, la carrera y la investigación judicial. Tuvo un impacto fuerte, a raíz de su pronunciamiento en la ciudad de Querétaro, las referencias a estos trabajos no son menores sino un punto de partida para trabajos posteriores. Un logro de esta declaración fue la articulación de todos los impartidores de la justicia en México, tribunales estatales, juntas de conciliación, tribunales agrarios, tribunales fiscales y la justicia federal en torno a un proyecto de consolidación institucional.

Un producto de trabajo de esta Declaración y de todo el proceso de consulta ciudadana convocado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación para la reforma judicial fue el denominado *Libro Blanco de la Reforma Judicial*, texto en el que se condensan importantes elementos de análisis, de proyectos, líneas de trabajo y estrategias para reformar al Poder Judicial Federal. En él se introduce una nueva forma de examinar al Poder Judicial bajo ejes temáticos de independencia, imparcialidad, eficiencia y eficacia.⁸

2. Mazatlán

La Declaración de Mazatlán está enmarcada en el campo de la reforma al sistema de procuración e impartición de la justicia penal. Como sabemos, la justicia penal es un elemento toral de todo sistema judicial, por lo que resulta estratégico fortalecerlo y apoyarlo en aras de lograr una justicia pronta, gratuita y expedita en términos de lo dispuesto por el texto constitucional. Es igualmente cierto, que en el sector de la justicia penal es donde se presentan conflictos estructurales

⁸ Véase *Libro Blanco de la Reforma Judicial*, pp. 15-17.

graves cuya resolución no puede esperar más.⁹ En este orden de ideas, la Declaración de Mazatlán tuvo por misión refrendar el compromiso de las procuradurías y los jueces penales con la *acción penal* como un instrumento del Estado Constitucional de Derecho para garantizar la plena protección a los bienes jurídicos que el Estado debe proteger.¹⁰

Para hacer más efectiva la justicia penal se planteó en esta declaración trabajar en propuestas como los juicios orales en función del principio acusatorio, así como incorporar las nuevas tecnologías en la procuración e impartición de la justicia penal. Su impacto no fue tan mediático como la declaración de Jurica, pero ha tenido resultados graduales. En Estados de la República, solo por citar algunos ejemplos, como Chihuahua, Nuevo León y el Estado de México, se están aplicando esquemas de juicios orales. La tarea no es fácil pero han puesto la primera piedra en la edificación del conglomerado judicial del orden penal.

3. Villahermosa

La Declaración de Villahermosa surge a partir de la Reunión Nacional de Juzgadores Electorales de la República en septiembre de 2007, en un contexto de debate en torno a la reforma electoral, de crisis de los partidos políticos, es decir, en un periodo de transición política caracterizada por la polarización de las posturas de los actores políticos, en el que la autoridad administrativa electoral, IFE, fue cuestionada en su legitimidad.

En este contexto y las premisas que dieron origen a la justicia electoral, en términos históricos, esta declaración es la expresión de un desarrollo democrático y de la institucionalización de un sistema integral para el control jurisdiccional de los actos, resoluciones, sentencias y leyes en materia electoral.

En esta declaración, se toma conciencia de la protección de los derechos fundamentales del hombre; de la autonomía de los órganos jurisdiccionales y de su independencia; de la judicialización de la vida política;

⁹ González Alcántara, Juan Luis, *Administración de la justicia penal*, p. 235, publicado en *Reformas judiciales en los últimos años en México*, coordinadores Sergio García Ramírez y Leticia Vargas Casillas, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2007.

¹⁰ Véase la Declaración de Mazatlán contenida en la *Revista Mexicana de Justicia* número 9, enero-junio de 2007, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, p. 293.

de la necesidad de la solidez argumentativa en el ejercicio de su función para conservar la autoridad de una jurisdicción electoral. En mérito de lo anterior, fue de suma importancia que los juzgadores electorales plasmaran los acuerdos alcanzados en este evento, cabe destacar entre otros, el refrendo a los valores democráticos, a la consolidación de un sistema de justicia electoral objetivo y transparente; al respeto por la actividad de los otros poderes; al compromiso con el Código de Ética del Poder Judicial de la Federación y con los estatutos internacionales del juez.

El siguiente esquema ofrece un comparativo entre las tres declaraciones en el que se pueden observar los valores y acuerdos más importantes que articulan y expresan.

DECLARACIÓN JURICA 2005	
Valores tutelados	Acuerdos alcanzados
<ul style="list-style-type: none"> • Valores democráticos • Pleno acceso al sistema judicial • Transparentar la función judicial • Independencia judicial • Normas éticas • Medición del desempeño judicial 	<ul style="list-style-type: none"> • Mecanismos de consulta y diálogos permanentes • Establecer un Código de Ética Nacional • Adoptar prácticas de transparencia • Preservar la autonomía • Establecer un sistema de capacitación • Elaborar una propuesta de reforma constitucional

DECLARACIÓN MAZATLÁN 2006	
Valores tutelados	Acuerdos alcanzados
<ul style="list-style-type: none"> • Valores del Estado Constitucional de Derecho • La acción penal como recurso del Estado para salvaguardar bienes del ciudadano • Transparencia y legitimidad • Adopción de Códigos de Ética • Eficiencia y eficacia 	<ul style="list-style-type: none"> • Reconocer la autonomía de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados • Que el Estado invierta en instituciones del fuero común • Asignar un porcentaje de recursos respecto a lo que le corresponde a cada Estado • Eficacia, calidad y transparencia

DECLARACIÓN VILLAHERMOSA 2007	
Valores tutelados	Acuerdos alcanzados
<ul style="list-style-type: none"> • Valores democráticos • Sistema de justicia electoral objetivo y transparente • Compromiso con los principios constitucionales, Código de Ética y Estatutos Universal e Iberoamericano del Juez, con la forma de gobierno y valores del Estado Constitucional de Derecho • Interpretaciones garantistas • La conciencia de la validez del voto, el respeto al sufragio y la renovación de poderes 	<ul style="list-style-type: none"> • Diálogo abierto y transparente entre legisladores y juzgadores electorales • Fortalecer las instituciones democráticas • Pleno acceso a la justicia electoral, imparcialidad, profesionalismo • Exhaustividad y expeditéz en el dictado de resoluciones • Reflexión permanente sobre las reformas electorales. • Impartición de justicia sin dilación ni omisiones • Perfeccionar la distribución de competencias en materia electoral • Actualización y capacitación constante • Consolidación de los criterios jurisprudenciales • Organización de una red nacional de capacitación judicial electoral

V. Impacto sociopolítico de la Declaración de Villahermosa

Habida cuenta de la circunstancia sociopolítica por la que atraviesan las instituciones mexicanas, es muy encomiable un esfuerzo de este tipo, que bajo la coordinación de la Presidenta del Tribunal Electoral y de los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, así como de los jueces y magistrados electorales de los Estados se haya llevado a cabo.

Los resultados están a la vista: *Acuerdos y proyectos de trabajo*. Ambos en democracia son fundamentales para el fortalecimiento de la vida republicana del país. Los acuerdos son básicos, como los relativos a la reflexión, la investigación, la capacitación, el fortalecimiento de la independencia, la autonomía, la imparcialidad, el profesionalismo,

la consolidación de los criterios jurisprudenciales y la comunicación entre órganos jurisdiccionales, la argumentación garantista, el diseño de un sistema eficaz de competencias, la exhaustividad y la expeditez en el dictado de las resoluciones judiciales.¹¹

De efectuarse estas líneas de acción descritas en la Declaración de Villahermosa, seguramente la justicia electoral tendrá un lugar especial en el sistema judicial mexicano pues una vez más, estará a la vanguardia en los temas clave que todo Poder Judicial está obligado a perfeccionar en un Estado Constitucional de Derecho.

VI. Actividades derivadas de la Declaración de Villahermosa

En materia electoral, la Declaración de Villahermosa es un parteaguas, porque a partir de este documento en el que se expresan importantes directrices y principios democráticos para la conducción adecuada y eficaz de la justicia electoral se conjuntarán esfuerzos, se articularán planes y proyectos de investigación y capacitación, se crearán órganos académicos al seno de una Red Nacional de Capacitación en la que se cristalizarán las acciones del sistema judicial electoral.

Es una oportunidad relevante para el trabajo y el quehacer institucional. Esta declaración también es un ejemplo de la civilidad, del privilegio del diálogo, del respeto de los demás poderes y de la construcción de acuerdos para fortalecer la vida institucional.

Seguramente en los meses próximos habrá reuniones de trabajo para dar continuidad y seguimiento a estos importantes acuerdos y se concreten en productos reales y tangibles.

Se debe realizar un ejercicio de *Libro Blanco de la Justicia Electoral*, ejercicio que ha sido probado en materia judicial, a través del *Libro Blanco para la Reforma Judicial*, texto en el que se marcan importantes directrices sobre la organización y funcionamiento del Poder Judicial Federal. Cabe destacar que la administración pública

¹¹ Véase Declaración de Villahermosa, pronunciada el 15 de septiembre de 2007 y anexa a este artículo.

federal también ha incorporado este tipo de ejercicios de libro blanco en el ámbito de sus competencias.

La Red Nacional de Capacitación deberá iniciar pronto sus actividades e integrarse por los directores de los Institutos o Centros de Capacitación Judicial Electoral para elaborar proyectos conjuntos de capacitación e investigación.

VII. Conclusiones

1. En efecto, la vida democrática ha llegado a la justicia electoral federal y local a través del diálogo y el consenso, demostrando con ello civilidad y cultura, dando un importante ejemplo de voluntad.

2. Las declaraciones de principios durante los últimos dos años en México, en cuanto a poderes judiciales se refiere, son ejercicios de análisis y de firme voluntad para resolver problemas que aquejan sus estructuras institucionales.

3. Tanto las declaraciones de Jurica, Mazatlán y ahora la de Villahermosa descansan en la piedra angular de toda democracia: el acuerdo.

4. La Declaración de Villahermosa representa un proyecto de la justicia electoral para consolidar su marco jurídico sustantivo y procesal; para cooperar institucionalmente en aras de garantizar plenamente los derechos fundamentales de los ciudadanos a través de argumentaciones de tipo garantista.

5. La Declaración de Villahermosa como documento final sintetiza el papel del juzgador electoral en una democracia constitucional, sus condiciones de legitimidad y los grados de responsabilidad social que asume al interpretar la Carta Magna en un Estado Constitucional.

6. La suma de esfuerzos que en los próximos meses se dará a través de la Red Nacional de Capacitación será un punto de vanguardia en el país, la capacitación que se imparta, la investigación que se difunda, las reuniones de trabajo que se celebren seguramente impactarán de manera positiva en el sistema judicial electoral mexicano.

Bibliografía

Declaración de Jurica.

Declaración de Mazatlán.

Declaración de Villahermosa.

González, Alcántara Juan Luis, *Administración de la justicia penal*, p. 235, publicado en *Reformas judiciales en los últimos años en México*, coordinadores Sergio García Ramírez y Leticia Vargas Casillas, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2007.

Guastini, Ricardo, *Estudios de Teoría Constitucional*, Fontamara, México, 2007.
Libro Blanco de la Reforma Judicial: Una agenda para la justicia en México, 2006.

Tamayo Salmorán, Rolando, *Razonamiento y argumentación jurídica*, 2ª edición, México, 2004.

Zagrebelsky, Gustavo, *El derecho dúctil: ley, derechos, justicia*, traducido por Marina Gascón, editorial Trotta, Madrid, 1995.

Páginas Web:

Declaración de Mazatlán: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/refjud/cont/9/doc/doc12.pdf>

Declaración de Jurica:

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/refjud/cont/8/doc/doc16.pdf>

Libro Blanco de la Reforma Judicial: <http://www.scjn.gob.mx/PortalSCJN/RecJur/ReformaJudicial1/LibroBlancoReformaJudicial/TextoLibroBlanco.htm>

¿Es jurídicamente factible el acceso a las boletas electorales basado en la transparencia y el derecho a la información?

María Macarita Elizondo Gasperín*
José Rodríguez Anchondo**
José Alfredo García Solís***

“¿Estará condenada a morir la democracia, precisamente después de haber triunfado? De ahora en adelante, nada puede pretender reemplazarla en nombre de la justicia.”

Alain Minc

SUMARIO: I. Antecedentes. II. La Libertad de Información como derecho. III. La transparencia y el acceso a la información de las actividades del Instituto Federal Electoral. IV. Vías impugnativas. V. Conclusión. VI. Colofón.

I. Antecedentes

Durante el pasado proceso electoral federal (2005-2006), en la etapa de resultados y declaración de validez de las elecciones, la Sala Superior

* Catedrática del Posgrado en Derecho en la UNAM y miembro de la Asociación Internacional de Derecho Procesal.

** Magistrado Presidente del Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua.

*** Coordinador de Capacitación del Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua.

del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) recibió y resolvió 376 juicios de inconformidad dirigidos a controvertir los resultados de los cómputos distritales de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos; de los cuales: 240 fueron interpuestos por la Coalición “Por el Bien de Todos” —integrada por los partidos políticos de la Revolución Democrática, del Trabajo y Convergencia—; 133 por el Partido Acción Nacional, y 3 incoados por ciudadanos.¹

La coalición antes citada, en sus impugnaciones, hizo valer, entre otras cuestiones, la pretensión del recuento de votos, alegando fundamentalmente, la falta de certeza al haber errores evidentes en los resultados consignados en las actas de cómputo distrital. Por tal motivo, mediante sentencias interlocutorias pronunciadas el 5 de agosto de 2006, la Sala Superior declaró en algunos casos procedente tal pretensión, y determinó la realización de un nuevo escrutinio y cómputo de la votación emitida en 11,724 casillas que fueron instaladas en 149 distritos, de las cuales, dos casillas no existieron en los Distritos Electorales en los cuales fueron relacionadas. El 28 del mismo mes y año, se resolvieron los juicios de inconformidad promovidos contra la elección presidencial.²

Al margen de lo anterior, distintas organizaciones de la sociedad civil y ciudadanos plantearon ante diversas instancias federales, la posibilidad de acceder a la información contenida en las boletas electorales de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, bajo el resguardo de los 300 consejos distritales del Instituto Federal Electoral.

El 25 de agosto de 2006, mediante oficio IFAI/031/06, el Instituto Federal de Acceso a la Información, emitió un comunicado de prensa en el que, entre otras cosas, expuso que:

- a. No es autoridad competente para resolver sobre esas solicitudes en materia electoral;

¹ “IV. Compendio del Informe Anual de Labores del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación”, *Informe Anual de Labores 2006*, México, p. CI.

² *Cfr. Dictamen relativo al cómputo final de la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, declaración de validez de la elección y de presidente electo*, Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 5 de septiembre de 2006, pp. 29 y 303.

- b. El artículo 61 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental señala que el Poder Legislativo Federal, el Poder Judicial de la Federación y los órganos constitucionales autónomos establecerán sus propias disposiciones reglamentarias, órganos, criterios y procedimientos institucionales; y
- c. El Instituto Federal Electoral es un organismo constitucional autónomo y, consecuentemente, no está sujeto a la autoridad del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

Por otro lado, un grupo de alrededor de 800 ciudadanos presentaron ante el Instituto Federal Electoral, solicitudes de acceso a la información contenida en las boletas electorales. El 8 de septiembre de 2006, el Comité de Información de dicho Instituto negó tales peticiones, hizo saber en un comunicado de prensa, las razones siguientes:

1. El Cofipe obliga al Instituto Federal Electoral a mantener la inviolabilidad de las boletas electorales convertidas en votos;
2. La conversión de las boletas en votos: la boleta adquiere un régimen jurídico específico a partir de que la misma asume el carácter de voto y no son susceptibles de conservación;
3. El legislador no consideró el acceso a las boletas electorales al no concederles el carácter de documentos históricos, ni dejó al arbitrio del Instituto su destino;
4. La certeza en el desarrollo de los comicios y la seguridad jurídica de los participantes se consuma al concluir las etapas del proceso electoral. Los actos y resoluciones se constituyen en definitivos y firmes para cumplir con el principio de definitividad.

De igual forma, dicho comunicado de prensa señaló: que bajo el principio de legalidad el Instituto debe observar lo que expresamente le señala el código de la materia:

- a. La ley no establece disposición alguna que determine el acceso a las boletas fuera de los casos señalados en la misma;
- b. La ley sí prevé expresamente mantener en resguardo la documentación electoral y el destino final de la misma;
- c. La obligación de resguardo y de inviolabilidad no se interrumpe bajo ningún supuesto, y

- d. Con excepción del cumplimiento de un mandato judicial, no es jurídicamente posible entregar o poner a disposición de persona alguna, los votos contenidos en los paquetes electorales.³

De las 800 solicitudes antes mencionadas, sólo en cuatro casos se interpusieron recursos de revisión, en contra de la respuesta dada por el Comité de Información del Instituto Federal Electoral: el de la revista *Proceso*, firmada por José Daniel Lizárraga Méndez; el del periódico *El Universal*, tramitada a nombre del periodista Alejandro Torres; y los que presentaron los ciudadanos Juan Manuel Reyes Maciel y Lucía Tonda Ribó.⁴ El 14 de diciembre de 2006, los miembros de la Comisión para la Transparencia y el Acceso a la Información del Instituto Federal Electoral determinaron, por mayoría, apoyar la primigenia decisión del Comité de Información y negar de nueva cuenta el acceso a las boletas electorales solicitado, debiéndose destacar que los Consejeros que votaron en contra de la resolución se pronunciaron por la vigencia de los principios de máxima revelación de la información y de ámbito limitado de las excepciones.⁵

Esta decisión orilló a que el Consejo General del Instituto Federal Electoral, el 15 de diciembre de 2006, emitiera el acuerdo CG271/2006, mediante el que modificó el Plan Integral del Proceso Electoral Federal 2005-2006 (PIPEF), respecto del plazo de cumplimiento “12/06” de la acción “...9. Destruir la documentación electoral”, correspondiente al proyecto 4.2.4.1 “Producción y almacenamiento de la documentación y los materiales electorales”, señalándose al respecto, una vez que causen estado para todos los efectos legales, todas y cada una de las resoluciones emitidas por la Comisión del Consejo para la Transparencia y el Acceso a la Información, o en su caso, por

³ Cfr. “Transparenta IFE las actas del proceso electoral”, Página electrónica: <http://www.ife.org.mx>. Ruta de acceso: “Sala de Prensa Virtual” – “Septiembre 2006 Mostrar Comunicados de Prensa” – “177”. Fecha: 8 de septiembre de 2006”. Consulta realizada el martes 6 de febrero de 2007.

⁴ Lizárraga, Daniel, “Retrasa el IFE respuesta a recuento ciudadano. México, D.F., 27 de octubre de 2006”, Página electrónica: <http://www.proceso.com.mx> Consulta realizada el 6 de febrero de 2007.

⁵ Cfr. “Ratifica IFE la decisión del comité de información de negar el acceso a las boletas electorales”, Página electrónica: <http://www.ife.org.mx>. Ruta de acceso: “Sala de Prensa Virtual” – “Diciembre 2006 Mostrar Comunicados de Prensa” – “204”. Fecha: 14 de diciembre de 2006”. Consulta realizada el martes 6 de febrero de 2007.

la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, respecto de los expedientes números CCTAI-REV-14/06, CCTAI-REV-15/06, CCTAI-REV-17/06 y su acumulado CCTAI-REV-18/06 y CCTAI-REV-22/06. Asimismo, se acordó que una vez cumplido dicho plazo, el Consejo General aprobaría los criterios para la destrucción de paquetes electorales que contienen la documentación electoral de las elecciones federales de 2006.⁶

Debe destacarse, que el 16 de enero de 2007, se radicó en la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el expediente identificado con la clave SUP-JDC-10/2007, con motivo de la demanda presentada por José Daniel Lizárraga Méndez, mediante la cual promueve juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, a fin de impugnar la resolución emitida por la Comisión del Consejo para la Transparencia y el Acceso a la Información del citado Instituto, el catorce de diciembre de dos mil seis, en el expediente CCTAI-REV-14/06, relativo al recurso de revisión interpuesto por el ahora demandante en contra de la determinación del Comité de Información del mencionado órgano electoral, que confirmó la negativa de acceso a las boletas electorales solicitadas por el enjuiciante. En la misma fecha, dicho expediente fue turnado al Magistrado Presidente de la mencionada Sala Superior.⁷

Por otra parte, cabe a su vez precisar que, el director del citado semanario *Proceso*, Rafael Rodríguez Castañeda, promovió un juicio de amparo contra: “LA NEGATIVA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN QUE ES PÚBLICA, CONTENIDA EN LA RESOLUCIÓN DEL COMITÉ DE INFORMACIÓN DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL DE RUBRO C1078, NOTIFICADA A LA PARTE QUEJOSA MEDIANTE OFICIO USID/UE/1833/06”. El Juzgado Cuarto de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, en el expediente 909/2006, desechó el 21 de agosto de 2006 la correspondiente demanda de amparo.⁸ Contra dicha resolución, el quejoso presentó recurso de revisión ante el Pri-

⁶ *Diario Oficial de la Federación*, tomo DCXXXIX, No. 19, Segunda Sección, México, D.F., viernes 29 de diciembre de 2006, p. 2.

⁷ Página electrónica: <http://www.trife.org.mx/>. Ruta de acceso: “Turno a Magistrados” “16 de enero de 2007”. Consulta realizada el 31 de enero de 2007.

⁸ Página electrónica: <http://www.dgepj.cjf.gob.mx/expediente/vercaptura.asp> Consulta realizada el 31 de enero de 2007.

mer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, para lo cual se abrió el expediente 431/2006-5965; no obstante, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ejerció la facultad de atracción y formó el expediente identificado como 00043/2006-00, mismo que el 3 de enero de 2007 fue turnado al Ministro Mariano Azuela Güitrón.⁹

Igualmente, se presentó una nueva demanda —contra la negativa del IFE referente al acceso a las boletas—, promovida por la periodista Delia Angélica Ortiz (del equipo de noticiario radiofónico *Hoy por Hoy*, que conduce Carmen Aristegui), quien solicitó conocer los votos nulos de los comicios. Una vez integrado el expediente SUP-JDC-88/2007, fue turnado al Magistrado Manuel González Oropeza para que se encargara de formular el proyecto de resolución correspondiente.¹⁰

Con este panorama, más las demandas que se sigan presentando sobre el particular, se estima pertinente hacer una evaluación objetiva acerca de si, de acuerdo al marco jurídico vigente, nacional e internacional, resultaría jurídicamente factible el acceso a las boletas electorales con base en la transparencia y el ejercicio del derecho a la información.

II. La libertad de información como derecho

En instrumentos internacionales, como se verá más adelante, se reconoce el derecho de información como parte integrante de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, pues lo consideran un factor esencial del fortalecimiento de la paz y de la comprensión internacional, al implicar el acceso del público a la información que detente el Estado (a través de sus autoridades) y permitir con ello que se verifique la exactitud de los hechos y se funde objetivamente su opinión sobre los acontecimientos.

Para efectos del presente ensayo, cabe recordar que el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos¹¹ establece: “*Todo*

⁹ Página electrónica: <http://200.38.86.53/PortalSCJN/ActividadJur/Consulta/> Consulta realizada el 7 de febrero de 2007.

¹⁰ Vega, Jorge, *El Sol de México*, 2 de marzo de 2007, p. 10.

¹¹ Adoptada por la Resolución de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, 217 A (III), el 10 de diciembre de 1948.

individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.”

Del mismo modo, en la Vigésima Reunión de la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, celebrada en París, Francia, se proclamó el 28 de noviembre de 1978, la “DECLARACIÓN SOBRE LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES RELATIVOS A LA CONTRIBUCIÓN DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN DE MASAS AL FORTALECIMIENTO DE LA PAZ Y LA COMPRENSIÓN INTERNACIONAL, A LA PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS Y A LA LUCHA CONTRA EL RACISMO, EL APARTHEID Y LA INCITACIÓN A LA GUERRA”. En el preámbulo de este documento internacional, se recordó la Resolución 59 (1) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, adoptada en 1946, que declara:¹²

“[...]

La libertad de información es un derecho humano fundamental y piedra de toque de todas las libertades a las cuales están consagradas las Naciones Unidas [...] La libertad de información requiere, como elemento indispensable, la voluntad y la capacidad de usar y no abusar de sus privilegios. Requiere, además, como disciplina básica, la obligación moral de investigar los hechos sin perjuicio y difundir las informaciones sin intención maliciosa [...].)

“[...]

Más adelante, con relación a la libertad de información, la Declaración en cita regula lo siguiente:¹³

“[...]

Artículo II

1. El ejercicio de la libertad de opinión, de la libertad de expresión y de la libertad de información, reconocido como parte integrante

¹² Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Compilación de Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos firmados y ratificados por México 1921-2003*, tomo I, Susana Thalía Pedroza de la Llave y Omar García Huante (compiladores), México, 2003, p. 154.

¹³ *Ibidem*, pp. 156 y 159.

de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, constituye un factor esencial del fortalecimiento de la paz y de la comprensión internacional.

2. El acceso del público a la información debe garantizarse mediante la diversidad de las fuentes y de los medios de información de que disponga, permitiendo así a cada persona verificar la exactitud de los hechos y fundar objetivamente su opinión sobre los acontecimientos. Para ese fin, los periodistas deben tener la libertad de informar y las mayores facilidades posibles de acceso a la información. Igualmente, los medios de comunicación deben responder a las preocupaciones de los pueblos y de los individuos, favoreciendo así la participación del público en la elaboración de la información. (p. 156).

[...]

Artículo X

1. Con el debido respeto de las disposiciones institucionales que garantizan la libertad de información y de los instrumentos y acuerdos internacionales aplicables, es indispensable crear y mantener en todo el mundo las condiciones que permitan a los órganos y a las personas dedicadas profesionalmente a la difusión de la información alcanzar los objetivos de la presente Declaración.

2. Es importante que se estimule una circulación libre y una difusión más amplia y más equilibrada de la información.

3. Con tal fin, es necesario que los Estados faciliten la obtención para los medios de comunicación de los países en desarrollo, de las condiciones y los medios necesarios para fortalecerse y extenderse, y que favorezcan la cooperación entre ellos y con los medios de comunicación de los países desarrollados.

4. Asimismo, basándose en la igualdad de derechos, en la ventaja mutua y en el respeto de la diversidad de las culturas, elementos del patrimonio común de la humanidad, es esencial que se alienten y desarrollen los intercambios de información tanto bilaterales como multilaterales entre todos los Estados, en particular entre los que tienen sistemas económicos y sociales diferentes.

[...]"

La mencionada libertad de información, en el panorama internacional, también se hizo extensiva para garantizar: los derechos de los pue-

blos indígenas, el matrimonio y la familia, la erradicación de la discriminación, los derechos laborales, los derechos humanitarios, los derechos de los migrantes, entre otros.¹⁴

Como se advierte, la libertad de información, como un derecho fundamental encaminado a formar en la sociedad una opinión mejor enterada, tuvo un propósito mayormente humanitario que político.

Por otro lado, en México el derecho a la información se produjo con motivo de la iniciativa presidencial de cinco de octubre de mil novecientos setenta y siete, así como del dictamen de las Comisiones Unidas de Estudios Legislativos y Primera de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados.¹⁵

Con relación a este derecho, la Suprema Corte estableció en un principio, que por la iniciativa de reformas y los dictámenes legislativos correspondientes, estaba limitado a constituir, solamente, una garantía electoral subsumida dentro de la reforma política de esa época, que obligaba al Estado a permitir que los partidos políticos expusieran ordinariamente sus programas, idearios, plataformas y demás características inherentes a tales agrupaciones, a través de los medios masivos de comunicación (*Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, 2a. Sala, tomo X, agosto 1992, p. 44). Posteriormente, en resolución cuya tesis LXXXIX/96 apareció publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo III, junio 1996, p. 513, el Tribunal Pleno amplió los alcances de la referida garantía al establecer que el derecho a la información, estrechamente vinculado con el derecho a conocer la verdad, exige que las autoridades se abstengan de dar a la comunidad información manipulada, incompleta o falsa, so pena de incurrir en violación grave a las garantías individuales en términos del artículo 97 constitucional. A través de otros casos, resueltos tanto en la Segunda Sala (AR. 2137/93, falla-

¹⁴ Para mayor información se sugiere consultar: Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Compilación de Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos firmados y ratificados por México 1921-2003*, tomo II, Susana Thalía Pedroza de la Llave y Omar García Huante (compiladores), México, 2003, p. 21 y ss.

¹⁵ El Decreto de Reformas Constitucionales atinente fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 6 de diciembre de 1977.

do el 10 de enero de 1997), como en el Pleno (AR. 3137/98, fallado el 2 de diciembre de 1999), la Suprema Corte amplió la comprensión de ese derecho entendiéndolo, también, como garantía individual, limitada como es lógico, por los intereses nacionales y los de la sociedad, así como por el respeto a los derechos de tercero.¹⁶

Asimismo, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo el criterio de que el derecho a la información, tutelado en el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, implica la obligación del Estado de difundir y garantizar que las entidades de cualquier índole brinden a todo individuo la posibilidad de conocer aquella información que, incorporada a un mensaje, tenga un carácter público y sea de interés general, es decir, todos los datos, hechos, noticias, opiniones e ideas que puedan ser difundidos, recibidos, investigados, acopiados, almacenados, procesados o sistematizados por cualquier medio, instrumento o sistema.¹⁷

En seguimiento a esta directriz, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha estimado que los partidos políticos son entidades de interés público que deben reflejar con claridad lo relativo a la obtención, manejo y destino de los recursos públicos y privados que reciben para el desarrollo de sus actividades ordinarias y de campaña. Por tanto, en

¹⁶ “DERECHO A LA INFORMACIÓN. LA SUPREMA CORTE INTERPRETÓ ORIGINALMENTE EL ARTÍCULO 6o. CONSTITUCIONAL COMO GARANTÍA DE PARTIDOS POLÍTICOS, AMPLIANDO POSTERIORMENTE ESE CONCEPTO A GARANTÍA INDIVIDUAL Y A OBLIGACIÓN DEL ESTADO A INFORMAR VERAZMENTE”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XI, abril de 2000, Novena Época, Pleno, Tesis aislada P. XLV/2000, p. 72. Se sugiere también consultar: “DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU EJERCICIO SE ENCUENTRA LIMITADO TANTO POR LOS INTERESES NACIONALES Y DE LA SOCIEDAD, COMO POR LOS DERECHOS DE TERCEROS”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XI, abril de 2000, Novena Época, Pleno, Tesis de jurisprudencia P. LX/2000, p. 74.

¹⁷ “COMISIÓN NACIONAL PARA LA PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS (CONDUSEF). LA ATRIBUCIÓN QUE LE OTORGA EL ARTÍCULO 11, FRACCIÓN XV, DE LA LEY RELATIVA, PARA VERIFICAR QUE LA INFORMACIÓN SOBRE PRODUCTOS Y SERVICIOS FINANCIEROS DIFUNDIDA POR LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS NO INDUZCA AL ERROR O A LA INEXACTITUD, TIENDE A VELAR POR EL DERECHO QUE EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 6o. DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL ASISTE A LOS USUARIOS”. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XV, Novena Época, Segunda Sala, marzo de 2002, Tesis aislada 2a. XIX/2002, p. 422.

cuanto a este tema, ha considerado que se debe privilegiar el principio de transparencia y no el de secrecía.¹⁸

En tal virtud, los ciudadanos pueden acceder a la información relacionada con el uso de los recursos públicos otorgados a los partidos políticos y las agrupaciones políticas nacionales,¹⁹ y la restricción de este derecho, puede ser combatida ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación través del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.²⁰

III. La transparencia y el acceso a la información de las actividades del Instituto Federal Electoral

A fin de reglamentar y hacer efectiva la obligación del Estado prevista en la parte final del artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,²¹ consistente en garantizar el derecho a la información, se promulgó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la cual tiene como función y objetivo transparentar y publicitar todos los actos de las autoridades federales.

Esta ley, en sus artículos 1, 2 y 3, fracciones III y IX, y de manera general, dispone que su finalidad es proveer lo necesario para garanti-

¹⁸ "PARTIDOS POLÍTICOS. EL MANEJO DE SUS RECURSOS PÚBLICOS Y PRIVADOS SE RIGE POR EL PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXII, noviembre de 2005, Novena Época, Pleno, Tesis de jurisprudencia P./J. 146/2005, p. 154.

¹⁹ *Cfr.* "DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN MATERIA ELECTORAL. CONTENIDO Y ALCANCE." Tesis relevante S3EL 038/2005, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, pp. 485-487.

²⁰ "DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN MATERIA ELECTORAL. EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN ES COMPETENTE PARA CONOCER DE LAS IMPUGNACIONES A SU CONTRAVENCIÓN, POR LA VÍA DEL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO", Tesis relevante S3EL 039/2005, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, pp. 487-489.

²¹ El Pleno de la Cámara de Diputados aprobó en días pasados el proyecto de decreto que reforma al artículo 6º constitucional y convierte en un derecho fundamental el acceso a la información pública y la rendición de cuentas a nivel federal, estatal y municipal. Actualmente se encuentra pendiente de aprobar por la cámara revisora. Fuente: <http://www.diputados.gob.mx>. Consulta realizada el 7 de marzo de 2007.

zar el acceso de toda persona a la información en posesión, entre otras entidades, de los órganos constitucionales autónomos como el Instituto Federal Electoral, ya que toda la “información gubernamental” referida en dicho ordenamiento es pública y los particulares tendrán acceso a la misma, en los términos que en la legislación se señalan.

Por otro lado, el numeral 61 de la ley que se consulta, regula que los órganos constitucionales autónomos como el Instituto Federal Electoral —al igual que otras entidades—, en el ámbito de sus respectiva competencia, establecerán mediante reglamentos o acuerdos de carácter general, los órganos, criterios y procedimientos institucionales para proporcionar a los particulares el acceso a la información, de conformidad con los principios y plazos establecidos en esta Ley.

Por tanto, el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en sesión ordinaria celebrada el 30 de mayo de 2003, aprobó el acuerdo CG110/2003, que contenía el “REGLAMENTO DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL EN MATERIA DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA”, el cual se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, el 9 de junio del mismo año. Cabe señalar que este reglamento fue reformado por el propio Consejo General en el acuerdo CG140/2005, el cual fue aprobado en sesión ordinaria celebrada el 29 de junio de 2005, y dichas modificaciones se publicaron en el Diario Oficial de la Federación del 20 de julio de ese año.

Con este panorama, el artículo 1 del “REGLAMENTO DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL EN MATERIA DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA” dispone como su objeto: “... establecer los órganos, criterios y procedimientos institucionales para garantizar a toda persona el acceso a la información en posesión del Instituto Federal Electoral, de los partidos políticos y agrupaciones políticas nacionales.”

Además, en el artículo 2, párrafo 1, fracciones XII, XV y XXI, del reglamento en mención, se precisa que se entenderá por:

- a) *Documentos*: los expedientes, reportes, estudios, actas, resoluciones, oficios, correspondencia, acuerdos, directivas, directrices, circulares, contratos, convenios, instructivos, notas, memorandos, estadísticas o bien, cualquier otro registro que documente el ejercicio de las facultades o la actividad de los sujetos obligados y sus servidores públicos, sin importar su fuente o fecha de elaboración. Los documentos podrán estar

- en cualquier medio, sea escrito, impreso, sonoro, visual, electrónico, informático u holográfico;
- b) *Información*: la contenida en los documentos que se generen, obtengan, adquieran, transformen o conserven por cualquier título, y
 - c) *Órganos*: aquellas unidades administrativas del Instituto señaladas en el Código, el Reglamento Interior del Instituto Federal Electoral u otras disposiciones administrativas de carácter general, que en cumplimiento de sus atribuciones puedan tener información bajo su resguardo.

Con apoyo en el marco normativo antes expuesto, es posible afirmar que estimar que las boletas electorales que contienen los votos que la ciudadanía emitió en las pasadas elecciones federales realizadas el 2 de julio de 2006, incluida por supuesto la presidencial, jurídicamente no podrían ponerse a disposición de algún particular que lo requiera en ejercicio del derecho a la información, en razón de lo siguiente:

A. La información que se desprende de las boletas que en su momento fueron consideradas por los miembros de la mesa directiva de casilla como votos válidos o nulos, o bien boletas sobrantes e inutilizadas, sólo puede hacerse del dominio público una vez que ha sido procesada y transformada en cifras que se consignan en las actas de escrutinio y cómputo de la elección que corresponda.

Para sustentar la afirmación anterior, enseguida se transcriben algunas disposiciones contenidas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales:

“[...]”

ARTÍCULO 227

1. El escrutinio y cómputo es el procedimiento por el cual los integrantes de cada una de las mesas directivas de casilla, determinan:

- a) El número de electores que votó en la casilla;
- b) El número de votos emitidos en favor de cada uno de los partidos políticos o candidatos;
- c) El número de votos anulados por la mesa directiva de la casilla; y
- d) El número de boletas sobrantes de cada elección.

2. Se entiende por voto nulo aquel expresado por un elector en una boleta que depositó en la urna, pero que no marcó un solo

cuadro en el que se contenga el emblema de un partido político, el de una coalición o el de los emblemas de los partidos coaligados.

3. Se entiende por boletas sobrantes aquellas que habiendo sido entregadas a la mesa directiva de casilla no fueron utilizadas por los electores.

ARTÍCULO 228

1. El escrutinio y cómputo se llevará a cabo en el orden siguiente:

- a) De Presidente de los Estados Unidos Mexicanos;
- b) De senadores; y
- c) De diputados.

ARTÍCULO 229

1. El escrutinio y cómputo de cada elección se realizará conforme a las reglas siguientes:

- a) El Secretario de la mesa directiva de casilla contará las boletas sobrantes y las inutilizará por medio de dos rayas diagonales con tinta, las guardará en un sobre especial, el cual quedará cerrado y anotará en el exterior del mismo el número de boletas que se contienen en él;
- b) El primer escrutador contará el número de ciudadanos que aparezca que votaron conforme a la lista nominal de electores de la sección;
- c) El Presidente de la mesa directiva abrirá la urna, sacará las boletas y mostrará a los presentes que la urna quedó vacía;
- d) El segundo escrutador contará las boletas extraídas de la urna;
- e) Los dos escrutadores bajo la supervisión del Presidente, clasificarán las boletas para determinar:

I. El número de votos emitidos a favor de cada uno de los partidos políticos o candidatos; y

II. El número de votos que sean nulos.

f) El Secretario anotará en hojas por separado los resultados de cada una de las operaciones señaladas en las fracciones anteriores, los que una vez verificados, transcribirá en las respectivas actas de escrutinio y cómputo de cada elección.

2. Cuando en la boleta aparezca el emblema de los partidos coaligados, para efectos de la elección por el principio de representación proporcional, si sólo apareciera cruzado uno de los emblemas, se asignará el voto al partido correspondiente, si no fuera claro por cuál de ellos se manifestó el elector, el voto se asignará al

partido político que señale el convenio de coalición correspondiente siempre y cuando en ambos casos se cumpla con lo dispuesto en el inciso a) del artículo siguiente.

ARTÍCULO 230

1. Para determinar la validez o nulidad de los votos se observarán las reglas siguientes:

a) Se contará un voto válido por la marca que haga el elector en un solo cuadro en el que se contenga el emblema de un partido político, el de una coalición o el de los emblemas de los partidos coaligados;

b) Se contará como nulo cualquier voto emitido en forma distinta a la señalada; y

c) Los votos emitidos a favor de candidatos no registrados se asentarán en el acta por separado.

[...]

ARTÍCULO 234

[...]

4. Para garantizar la inviolabilidad de la documentación anterior, con el expediente de cada una de las elecciones y los sobres, se formará un paquete en cuya envoltura firmarán los integrantes de la mesa directiva de casilla y los representantes que desearan hacerlo.

[...]

ARTÍCULO 235

1. De las actas de las casillas asentadas en la forma o formas que al efecto apruebe el Consejo General del Instituto, se entregará una copia legible a los representantes de los partidos políticos, recabándose el acuse de recibo correspondiente.

2. Por fuera del paquete a que se refiere el párrafo 4 del artículo anterior, se adherirá un sobre que contenga un ejemplar del acta en que se contengan los resultados del escrutinio y cómputo de cada una de las elecciones, para su entrega al Presidente del Consejo Distrital correspondiente.

ARTÍCULO 236

1. Cumplidas las acciones a que se refiere el artículo anterior, los Presidentes de las mesas directivas de casilla, fijarán avisos en lugar visible del exterior de las mismas con los resultados de cada una de las elecciones, los que serán firmados por el Presidente y los representantes que así deseen hacerlo.

[...]

ARTÍCULO 243

1. Los Consejos Distritales harán las sumas de las actas de escrutinio y cómputo de las casillas conforme éstas se vayan recibiendo y hasta el vencimiento del plazo legal para la entrega de los paquetes que contengan los expedientes electorales, conforme a las siguientes reglas:

a) El Consejo Distrital autorizará al personal necesario para la recepción continua y simultánea de los paquetes electorales. Los partidos políticos podrán acreditar a sus representantes suplentes para que estén presentes durante dicha recepción;

b) Los funcionarios electorales designados recibirán las actas de escrutinio y cómputo y de inmediato darán lectura en voz alta del resultado de las votaciones que aparezcan en ellas, procediendo a realizar la suma correspondiente para informar inmediatamente a la Secretaría Ejecutiva del Instituto;

c) El Secretario, o el funcionario autorizado para ello, anotará esos resultados en el lugar que les corresponda en la forma destinada para ello, conforme al orden numérico de las casillas; y

d) Los representantes de los partidos políticos acreditados ante el Consejo, contarán con los formatos adecuados para anotar en ellos los resultados de la votación en las casillas.

ARTÍCULO 244

1. Para el mejor conocimiento de los ciudadanos, concluido el plazo a que se refiere el artículo 238 de este Código, el Presidente deberá fijar en el exterior del local del Consejo Distrital, los resultados preliminares de las elecciones en el Distrito.

[...]

ARTÍCULO 247

1. El cómputo distrital de la votación para diputados se sujetará al procedimiento siguiente:

a) Se abrirán los paquetes que contengan los expedientes de la elección que no tengan muestras de alteración y siguiendo el orden numérico de las casillas; se cotejará el resultado del acta de escrutinio y cómputo contenida en el expediente de casilla con los resultados que de la misma obren en poder del Presidente del Consejo Distrital. Si los resultados de ambas actas coinciden, se asentará en las formas establecidas para ello;

- b) Si los resultados de las actas no coinciden, o se detectaren alteraciones evidentes en las actas que generen duda fundada sobre el resultado de la elección en la casilla, o no existiere el acta de escrutinio y cómputo en el expediente de la casilla ni obrare en poder del Presidente del Consejo, se procederá a realizar nuevamente el escrutinio y cómputo de la casilla, levantándose el acta correspondiente. Para llevar a cabo lo anterior, el Secretario del Consejo, abrirá el paquete en cuestión y cerciorado de su contenido, contabilizará en voz alta, las boletas no utilizadas, los votos nulos y los votos válidos, asentando la cantidad que resulte en el espacio del acta correspondiente. Al momento de contabilizar la votación nula y válida, los representantes de los partidos políticos que así lo deseen y un Consejero Electoral, verificarán que se haya determinado correctamente la validez o nulidad del voto emitido, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 230 de este Código. Los resultados se anotarán en la forma establecida para ello dejándose constancia en el acta circunstanciada correspondiente; de igual manera, se harán constar en dicha acta las objeciones que hubiese manifestado cualquiera de los representantes ante el Consejo, quedando a salvo sus derechos para impugnar ante el Tribunal Electoral el cómputo de que se trate. En ningún caso se podrá interrumpir u obstaculizar la realización de los cómputos;
- c) Cuando existan errores evidentes en las actas, el Consejo Distrital podrá acordar realizar nuevamente el escrutinio y cómputo señalados en el inciso anterior;
- d) A continuación se abrirán los paquetes con muestras de alteración y se realizarán, según sea el caso, las operaciones señaladas en los incisos anteriores, haciéndose constar lo procedente en el acta circunstanciada respectiva;
- e) La suma de los resultados, después de realizar las operaciones indicadas en los incisos anteriores, constituirá el cómputo distrital de la elección de diputados de mayoría que se asentará en el acta correspondiente;
- f) Acto seguido, se abrirán los paquetes en que se contengan los expedientes de las casillas especiales, para extraer el de la elección de diputados y se procederá en los términos de los incisos a) al d) de este artículo;

g) El cómputo distrital de la elección de diputados por el principio de representación proporcional, será el resultado de sumar las cifras obtenidas según los dos incisos anteriores, y se asentará en el acta correspondiente a la elección de representación proporcional; h) El Consejo Distrital verificará el cumplimiento de los requisitos formales de la elección y asimismo, que los candidatos de la fórmula que haya obtenido la mayoría de votos cumplan con los requisitos de elegibilidad previstos en el artículo 7 de este Código; e i) Se harán constar en el acta circunstanciada de la sesión los resultados del cómputo, los incidentes que ocurrieren durante la misma y la declaración de validez de la elección y de elegibilidad de los candidatos de la fórmula que hubiese obtenido la mayoría de los votos.

[...]

ARTÍCULO 253

1. El Presidente del Consejo Distrital, una vez integrados los expedientes, procederá a:

a) Remitir a la Sala competente del Tribunal Electoral, cuando se hubiere interpuesto el medio de impugnación correspondiente, junto con éste, los escritos de protesta y el informe respectivo, así como copia certificada del expediente del cómputo distrital y, en su caso, la declaración de validez de la elección de diputados de mayoría relativa;

b) Remitir, una vez cumplido el plazo para la interposición del medio de impugnación respectivo al Tribunal Electoral, el expediente del cómputo distrital que contenga las actas originales y cualquier otra documentación de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. De la documentación contenida en el expediente de cómputo distrital enviará copia certificada al Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral. Cuando se interponga el medio de impugnación correspondiente se enviará copia del mismo;

c) Remitir, una vez cumplido el plazo para la interposición del medio de impugnación, a la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados, copia certificada de la Constancia de Mayoría y Validez de la fórmula de candidatos a diputado de mayoría relativa que la hubiese obtenido; así como un informe de los medios de impugnación que se hubieren interpuesto. De la documentación contenida en el

expediente de cómputo distrital, enviará copia certificada al Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral. Cuando se interponga el medio de impugnación se enviará copia del mismo a sendas instancias;

d) Remitir al Consejo Local de la entidad el expediente de cómputo distrital que contiene las actas originales y documentación de la elección de senador por ambos principios. De las actas y documentación contenida en dicho expediente enviará copia certificada al Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral; y

e) Remitir al correspondiente Consejo Local con residencia en la cabecera de circunscripción el expediente del cómputo distrital que contiene las actas originales y copias certificadas, y demás documentos de la elección de diputados por el principio de representación proporcional. De las actas y documentación contenidas en dicho expediente enviará copia certificada al Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral.

ARTÍCULO 254

1. Los Presidentes de los Consejos Distritales conservarán en su poder una copia certificada de todas las actas y documentación de cada uno de los expedientes de los cómputos distritales.

2. Asimismo, los Presidentes tomarán las medidas necesarias para el depósito en el lugar señalado para tal efecto, de los sobres que contengan la documentación a que se refiere el artículo 234 de este Código hasta la conclusión del proceso electoral. Una vez concluido el proceso electoral, se procederá a su destrucción.

[...]"

De los preceptos anteriores se colige de manera primigenia, que la ley electoral reconoce y garantiza en forma multimodal el derecho a estar informado y a transparentar el contenido de las boletas. Esta tutela legal a un derecho fundamental se reconoció y se sigue reconociendo mucho antes de la entrada en vigor de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en los términos que a continuación se esbozan, lo cual deja ver que dicha información está en todo momento en poder de la ciudadanía, los partidos políticos, las autoridades administrativas y judiciales, estos es, de todos los actores electorales y es resguardada de tal forma que impide su inviolabilidad.

En un primer momento:

1. Los funcionarios de la mesa directiva de casilla, al momento de practicar el escrutinio y cómputo de cada una de las elecciones, son quienes tienen a la vista las boletas que los ciudadanos marcaron y depositaron en la urna respectiva, mismo que debe considerarse como el *voto original*.

2. Una vez que ha sido determinada la validez de los votos y que han sido escrutados, se contabilizan y, los resultados obtenidos, se anotan en las actas de escrutinio y cómputo. Esta actuación proveniente de autoridad federal, como lo son los funcionarios de casilla (que en esencia son los mismos ciudadanos insaculados y capacitados para el desempeño de dicha encomienda), aunque debe reiterarse que en este caso, el voto de los ciudadanos ya ha sido procesado, interpretado y transformado en cifras, por lo que se instituye como el *voto derivado*.

3. Esos resultados, que no son más que el contenido de las boletas depositadas en la urna, debidamente escrutadas y contadas, esto es, separadas entre las válidas y las nulas a juicio de la autoridad electoral (la mesa directiva de casillas en presencia de los representantes de todos los partidos políticos y coaliciones que así lo hagan e incluso los observadores electorales) son publicitados y dados a conocer —por lo que no son datos reservados o privados— y se transparentan mediante dos actos importantes:

- a. A los partidos políticos mediante la entrega de copia legible de las actas de la casilla; y
- b. A toda la ciudadanía mediante los avisos que se fijan en lugar visible del exterior de las mismas casillas con los resultados de cada una de las elecciones y en presencia de los representantes que así deseen hacerlo.

4. Se garantiza la inviolabilidad de las boletas y votos al formarse un paquete en cuya envoltura, como exige la ley, firman los integrantes de la mesa directiva de casilla y los representantes que desean hacerlo.

En un segundo momento.

1. Es publicitada y se da a conocer a través de lo que se denomina la información preliminar de los resultados que integran el *voto derivado*, que es la suma que realizan los Consejos Distritales de las actas de escru-

tinio y cómputo de las casillas conforme éstas se van recibiendo en forma continua y simultánea, mediante el procedimiento que establece la ley:

- a. Lectura en voz alta del resultado de las votaciones, en presencia de los representantes partidistas;
- b. Suma correspondiente de la cual informan inmediatamente a la Secretaría Ejecutiva del Instituto;
- c. Llenado de los formatos destinados para ello, conforme al orden numérico de las casillas, unos en poder de la autoridad distrital y otros en poder de los representantes de los partidos políticos acreditados ante dicho consejo.

2. La ley expresamente refiere que para el mejor conocimiento de los ciudadanos, concluido el plazo de recepción de los paquetes electorales, la autoridad electoral, representada en el Presidente del Consejo Distrital correspondiente *deberá* (lo cual es un imperativo legal) fijar, en el exterior del local del Consejo Distrital, los resultados preliminares de las elecciones.

En un tercer momento:

1. Se pueden tener nuevamente a la vista las boletas con los votos de la ciudadanía —es decir, el voto original— cuando los Consejos Distritales realizan otra vez el escrutinio y cómputo si los resultados de las actas no coinciden, están evidentemente alterados, no existen las actas en el expediente en donde debiera estar o existen errores evidentes en dichas actas.

2. Se abren los paquetes entredichos y se levanta el acta circunstanciada respectiva y se procede a integrar el expediente del cómputo distrital de la elección de que se trate.

3. Los resultados del cómputo distrital, se hacen constar en el acta circunstanciada de la sesión conjuntamente con los incidentes que ocurrieren durante la misma, que junto con otros documentos integran el expediente del cómputo distrital correspondiente.

4. Dichos resultados de cada una de las elecciones son publicitados y se dan a conocer a la ciudadanía mediante su fijación en el exterior del local distrital.

5. Cuando se hubiere interpuesto el medio de impugnación correspondiente, se remite:

- a. Una copia certificada del expediente del cómputo distrital, entre otros documentos a la Sala competente del Tribunal Electoral y posteriormente las actas originales;

- b. Otra copia certificada al Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral;
 - c. Copia del medio de impugnación a la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados, y
 - d. Se conserva en los Consejos Distritales una copia certificada de todas las actas y documentación de cada uno de los expedientes de los cómputos distritales.
6. Se deben tomar las medidas necesarias para el depósito y resguardo.

En ulterior momento:

1. Finalmente, durante la sustanciación de algún medio de impugnación electoral federal, es factible que las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a través de diligencias para mejor proveer, realicen la apertura de paquetes electorales y practiquen el escrutinio y cómputo, o el cómputo, según sea el caso, siempre emplazando o notificando a todos los partidos políticos para que estén presentes en dicho acto.

2. Un primer supuesto se presenta cuando en un medio de impugnación se hace valer el incumplimiento de la obligación establecida en los incisos b) y c) del artículo 247 del código de la materia. Dicho precepto dispone que durante la sesión de los cómputos distritales, los Consejos Distritales procederán a realizar nuevamente el escrutinio y cómputo, cuando:

- a. Los resultados de las actas²² no coincidan;
- b. Se detecten alteraciones evidentes en las actas que generen duda fundada sobre el resultado de la elección en la casilla;
- c. No exista acta de escrutinio y cómputo en el expediente de casilla ni obre en poder del Presidente del Consejo; y
- d. Existan “errores evidentes” en las actas.

Con relación a la última hipótesis, cabe señalar que cuando al verificar los resultados asentados en las actas de escrutinio y cómputo, los

²² El supuesto se refiere a las actas de escrutinio y cómputo que se encuentran: una, dentro del expediente formado para cada una de las elecciones; y otra, conjuntamente con las de las demás elecciones, dentro del sobre adherido por fuera del paquete electoral que se forma con los expedientes de cada una de las elecciones, para su entrega al Presidente del Consejo Distrital correspondiente, como se dispone en los artículos 234 y 235, párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

consejos distritales adviertan errores o inconsistencias en los *rubros relativos a votos*, aunque sólo sea de un voto y no sea determinante para el resultado consignado en el acta de la casilla, los consejos distritales *están obligados, de oficio*, a llevar a cabo el recuento de la votación en nuevo escrutinio y cómputo, pues el supuesto encuadra en la hipótesis de “*error evidente*” en las actas, establecido en el artículo 247, inciso c), del código de la materia, donde sólo se exige la evidencia del error con la vista del acta, pero no el factor “determinante”, factor que sólo se exige para declarar la nulidad de votación recibida en casillas. Por otro lado, como las inconsistencias que se pueden detectar en las actas de escrutinio y cómputo son de muy variada naturaleza, pues el contenido de esos documentos no sólo refleja datos relacionados con la votación, sino además muestra elementos que tienen que ver con boletas, incidentes, etcétera, cuando las inconsistencias o el error en las actas se encuentre en esos rubros, el nuevo escrutinio y cómputo sólo sería procedente cuando lo solicitara algún miembro del Consejo Distrital o por instancia de algún partido político o coalición a través de su representante.²³ Cuando se incumple con la práctica del nuevo escrutinio y cómputo en los casos a que se ha hecho referencia, las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación lo efectuarán, siempre que así se alegue en el medio de impugnación.

3. Otra hipótesis consiste en que, en los autos que se resuelvan, no existan elementos suficientes para resolver la impugnación de que se trate, y siempre que se haya solicitado la nulidad de la votación recibida en una casilla alegando el error o dolo,²⁴ previsto en el artículo 75,

²³ Cfr. Resoluciones Incidentales: 1. “SOBRE LA PETICIÓN DE REALIZAR NUEVO ESCRUTINIO Y CÓMPUTO DE LA VOTACIÓN TOTAL RECIBIDA EN LA ELECCIÓN PRESIDENCIAL” y 2. “SOBRE LA PRETENSIÓN DE NUEVO ESCRUTINIO Y CÓMPUTO POR RAZONES ESPECÍFICAS”, pronunciadas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el 5 de agosto de 2006, en el expediente SUP-JIN-212/2006, entre otros.

²⁴ “ERROR EN LA COMPUTACIÓN DE LOS VOTOS. EL HECHO DE QUE DETERMINADOS RUBROS DEL ACTA DE ESCRUTINIO Y CÓMPUTO APAREZCAN EN BLANCO O ILEGIBLES, O EL NÚMERO CONSIGNADO EN UN APARTADO NO COINCIDA CON OTROS DE SIMILAR NATURALEZA, NO ES CAUSA SUFICIENTE PARA ANULAR LA VOTACIÓN”, Tesis de jurisprudencia S3ELJ 08/97, visible en la *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, pp. 113-116.

párrafo 1, inciso f), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

4. Una vez concluido el proceso electoral, la ley ordena que se proceda a la destrucción de los paquetes electorales que contienen las boletas y votos, que ya han sido escrutados y contados en múltiples ocasiones y cuya información, con efectos jurídicamente respaldados, se han publicitado y dado a conocer a todos los interesados.

B. Cualquier persona podría tener acceso a la información contenida en la documentación electoral que se produce en las mesas de casilla durante el día de la jornada electoral; sin embargo, esta regla no opera respecto del *voto original*, es decir, de las boletas que contienen el voto de los ciudadanos, por lo siguiente:

En lo que interesa, de los citados numerales 234 y 254 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y el artículo 2, párrafo 1, fracción XII, del “REGLAMENTO DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL EN MATERIA DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA”, es posible colegir que, respecto de la información que se genera en una casilla, sólo pueden hacerse del conocimiento público, entre otros documentos, los resultados electorales, esto es el voto derivado no así el voto original, esto es, los votos depositados en las urnas por los sufragantes.

Lo anterior se debe a que las boletas electorales que contienen el sentido del voto ciudadano en sí mismas arrojan datos o resultados que necesariamente requieren ser interpretados por la autoridad electoral, primero por los integrantes de la mesa directiva de casilla, después por el consejo distrital o local que corresponda y en última instancia por la autoridad judicial.

Las boletas extraídas de las urnas en sí mismas, sin la intervención de las autoridades, no tienen valor legal alguno como votos, éste se obtiene al momento en que su contenido lo califique de válido o nulo la autoridad.

C. Otra razón por la cual las boletas electorales no pueden hacerse del conocimiento público mediante el ejercicio del derecho a la información como ha sido planteado en las demandas que se encuentran *sub iudice*, estriba fundamentalmente, en que los ciudadanos al marcar una boleta electoral para expresar el sentido de su voto, realizan un acto como los entes depositarios de la soberanía

popular; y dicha actividad, en modo alguno, podría estimarse proveniente de una autoridad, u órgano de gobierno o autónomo, que son quienes se encuentran obligados a transparentar sus actos y a permitir que cualquier individuo pueda conocerlos a través del ejercicio del derecho a la información.

Es por tal razón que, sólo hasta el momento en que los funcionarios de casilla procesan la votación por ellos recibida, en su carácter de autoridad electoral, y mediante los actos del escrutinio y cómputo contenidos en el código de la materia, es posible producir información proveniente de una autoridad, la cual, con apoyo en las disposiciones que han sido aludidas a lo largo de este trabajo, es la que debe hacerse pública para transparentar la actividad del Instituto Federal Electoral.

A mayor abundamiento, cabe señalar que, por exclusión, el que ha sido denominado como *voto original*, escapa de las disposiciones legales relacionadas con la transparencia y el acceso a la información, como enseguida se demuestra:

El artículo 15 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, prevé que la información clasificada como reservada no podrá permanecer con tal carácter por un período mayor de doce años.

Así las cosas, resultaría contrario a derecho, estimar que el acceso a la información contenida en los denominados *votos originales* podría realizarse una vez transcurrido el plazo señalado con antelación, ya que el artículo 254 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece que los Presidentes de los Consejos Distritales conservarán en su poder una copia certificada de todas las actas y documentación de cada uno de los expedientes de los cómputos distritales; que dichos Presidentes tomarán las medidas necesarias para el depósito en el lugar señalado para tal efecto, de los sobres que contengan la documentación a que se refiere el artículo 234²⁵ del Código hasta la conclusión del proceso electoral; y que una vez concluido el proceso electoral, se procederá a su destrucción; y por lo mismo, no sería viable el transcurso del período de los doce años, ya todo proce-

²⁵ “[...] 2. Se remitirán también, en sobres por separado, las boletas sobrantes inutilizadas y las que contengan los votos válidos y los votos nulos para cada elección. [...] 3. La lista nominal de electores se remitirá en sobre por separado. [...]”

so electoral concluye en el mes de septiembre del año en que se celebran las elecciones federales ordinarias, y desde ese momento, nada impide la destrucción de las boletas que contienen el voto de los ciudadanos. Lo anterior, con independencia del acuerdo CG271/2006, emitido el pasado 15 de diciembre de 1996 por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, derivado de las circunstancias sin precedentes en que ha tenido que actuarse al existir dos leyes federales (una el Cofipe y otra la ley de transparencia) que establecen la forma en que ha de transparentarse los resultados electorales.

Lo anterior, incluso, encuentra respaldo en el derecho comparado, como por ejemplo:

En España, el día de la jornada electoral, el escrutinio se realiza en las mesas electorales. El procedimiento a seguir es el siguiente: una vez terminado el recuento, se confrontará el total de sobres con el de votantes anotados; a continuación, el presidente preguntará si hay alguna protesta que hacer contra el escrutinio y, no habiendo ninguna o después de que la Mesa resuelva por mayoría las que se hubieran presentado, anunciará en voz alta su resultado, especificando el número de electores censados, el de certificaciones censales aportadas, el número de votantes, el de papeletas nulas, el de votos en blanco y el de los votos obtenidos por cada candidatura; enseguida, las papeletas extraídas de las urnas se destruirán en presencia de los concurrentes con excepción de aquellas a las que se hubiera negado validez o que hubieran sido objeto de alguna reclamación, las cuales se unirán al acta y se archivarán con ella, una vez rubricadas por los miembros de la Mesa.²⁶

En Argentina, la Junta Electoral Nacional es quien realiza el cómputo final, sumando los resultados de las mesas ateniéndose a las cifras consignadas en las actas, a las que se adicionan los votos que hubieren sido recurridos y resultaren válidos y los indebidamente impugnados y declarados válidos, de los que se dejará constancia en el acta final, acordando luego un dictamen sobre las causas que a su juicio funden la validez o nulidad de la elección. En el caso de la elección del

²⁶ Artículo 97 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General; modificada mediante Ley Orgánica 16/2003, de 28 de noviembre.

presidente y vicepresidente de la Nación, las Juntas Electorales Nacionales comunican los resultados al presidente del Senado de la Nación, el cual convoca de inmediato a la Asamblea Legislativa, la que procede a hacer la sumatoria para determinar si la fórmula más votada ha logrado la mayoría, si se dan causas de inelegibilidad, o si, por el contrario, se deberá realizar una segunda vuelta electoral. Acto seguido, la Junta o la Asamblea Legislativa, en su caso, proclaman a los que resultaren electos, haciéndoles entrega de los documentos que acrediten su carácter, e *inmediatamente*, en presencia de los concurrentes, se destruyen las boletas, con excepción de aquellas a las que se hubiese negado validez o hayan sido objeto de alguna reclamación, las cuales se unirán todas al acta que contiene el cómputo definitivo, que será rubricada por los miembros de la Junta y por los apoderados que quieran hacerlo.²⁷

D. Por último, acorde con lo que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Instituto Federal Electoral es un organismo público autónomo de carácter permanente, independiente en sus decisiones y funcionamiento, con personalidad jurídica y patrimonio propios, depositario de la autoridad electoral, responsable del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones federales, función que se rige por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.

En este contexto, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 1, 2 y 3, fracciones IX y XIV, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental, el Instituto Federal Electoral está obligado a garantizar el derecho a todo persona de acceder a la información que ésta posea, en los términos que la propia ley señala.

Sin embargo, para los efectos de dicha obligación, el Instituto Federal Electoral debe fundar sus actividades en los principios constitucionales rectores de la función electoral, y de conformidad con lo expuesto en el Considerando Quinto del *Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establece el contenido, modalidades y términos conforme a los cuales se difundirá*

²⁷ Artículos 120, 122 y 123 del Código Electoral Nacional de Argentina.

públicamente la información relativa a los ingresos y gastos de los partidos políticos nacionales:

La certeza: debe ser entendida como el deber por parte de la autoridad electoral de difundir sólo datos completos, definitivos, con la finalidad de no producir desinformación o dar pie a percepciones equivocadas, parciales o hasta manipuladas y, en consecuencia, generar confusión e incertidumbre.

En esta tesitura, las boletas electorales no contienen datos completos y definitivos, máxime que algunas boletas electorales en las que se plasma el voto ciudadano son consideradas posteriormente como votos nulos por la Sala Superior de Tribunal Electoral.

Ahora bien, dado que el conjunto de estos datos se encuentran asentados en las actas de escrutinio y cómputo, mismas que son consideradas documentales públicas, y algunas de esas actas de escrutinio y cómputo son modificadas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y si lo que se pretende es la verificación y cuantificación del voto ciudadano, esto sólo puede realizarse en forma veraz y certera si se consultan dichas actas, junto con las resoluciones del Tribunal Electoral.

IV. Vías impugnativas

De conformidad con el *Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Transparencia y Acceso a la Información*, los ciudadanos pueden interponer el recurso de revisión contra dicha negativa (artículo 38) y transcurrido un año interponer el recurso de reconsideración (artículo 47) con el objetivo de que la autoridad reconsidere dicha solicitud.

La Sala Superior ha establecido criterios sobre el derecho de acceso a la información, consistentes en:

DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN MATERIA ELECTORAL. EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN ES COMPETENTE PARA CONOCER DE LAS IMPUGNACIONES A SU CONTRAVENCIÓN, POR LA VÍA DEL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. De la interpretación del artículo

99, párrafos primero y cuarto, fracciones III y IX, en relación con el 41, párrafo segundo, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 49, párrafos 5 y 6; 49-A; 49-B; 68, 73, y 80, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 11, 49, 59 y 61, párrafos primero y segundo, fracción V, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; 186, fracción III, inciso a), y 189, fracción I, inciso f), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 83, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se desprende la competencia constitucional y legal del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para resolver las impugnaciones jurisdiccionales enderezadas contra la negativa a los ciudadanos para acceder a la información pública en materia electoral, pues, por un lado, es constitucionalmente competente para resolver, no sólo las impugnaciones en contra de aquellos actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, no relacionados directamente con las elecciones federales, sino todos los demás asuntos señalados en la ley, no previstos expresamente en el citado artículo 99. Por otra parte, en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental se prevé que las resoluciones recaídas en el recurso de revisión interpuesto en contra de la negativa de acceso a la información o del informe de inexistencia de los documentos solicitados, pueden ser impugnadas ante el Poder Judicial de la Federación. En este sentido, a los supuestos de procedencia constitucionalmente previstos y desarrollados en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral respecto del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, consistentes en las presuntas violaciones a los derechos de votar y ser votado en las elecciones populares, de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos, la referida ley de transparencia, con base en el artículo 99, párrafo cuarto, fracción IX, constitucional, *adicionó un supuesto específico de procedencia para tal juicio, consistente en las presuntas violaciones al derecho político de los ciudadanos de acceso a la información pública en materia electoral, al impugnarse las resoluciones de las autoridades del Ins-*

tituto Federal Electoral recaídas en los recursos de revisión, en los términos de los artículos 61, párrafos primero y segundo, fracción V, en relación con el 11, 49 y 59 de la invocada ley. No es óbice para lo anterior que en su artículo 59 se mencione, en general, al Poder Judicial de la Federación y no se precise la competencia del Tribunal Electoral, ni que en la exposición de motivos de la iniciativa presentada por el Ejecutivo federal y los dictámenes legislativos sobre diversas iniciativas relacionadas con dicha ley se hiciera referencia expresa al juicio de amparo mas no al juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, toda vez que la procedencia del juicio de garantías prevista en la exposición de motivos de la iniciativa presentada por el Ejecutivo federal y en los mencionados dictámenes legislativos, se establece para las decisiones del Instituto Federal de Acceso a la Información respecto de la que se encuentre en las dependencias y entidades de la administración pública federal, lo que no excluye la posibilidad de que las decisiones de los órganos constitucionalmente autónomos, como el Instituto Federal Electoral, en esta materia, sean controladas por una jurisdicción constitucional especializada, como ocurre con las decisiones de la Comisión para la Transparencia y el Acceso a la Información del Consejo General del Instituto Federal Electoral, y su control jurisdiccional por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Además, cabe concluir la procedencia de dicho juicio en casos como la violación al derecho político-electoral de acceso a la información pública, al realizar una interpretación conforme con la Constitución federal, ya que, por una parte, da vigencia al derecho a la administración e impartición de justicia o tutela judicial efectiva y, por la otra, preserva el carácter especializado de la jurisdicción constitucional electoral a cargo del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para conocer de impugnaciones en contra de actos y resoluciones material y formalmente electorales y, en forma integral, de los emanados de las autoridades del Instituto Federal Electoral; igualmente, se evita correr el riesgo de dejar al promovente en estado de indefensión ante un acto de autoridad electoral, teniendo presente lo prescrito en el artículo 73, fracción VII, de la Ley de Amparo.

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-216/2004.—Jorge Arturo Zárate Vite.—10 de septiembre de 2004.—Mayoría de seis votos.—Ponente: José de Jesús Orozco Henríquez.—Disidente: Eloy Fuentes Cerda.—Secretario: Juan Carlos Silva Adaya.

Sala Superior, tesis S3EL 039/2005.

MATERIAL ELECTORAL Y DOCUMENTACIÓN ELECTORAL SON CONCEPTOS DIFERENTES (Legislación de Tlaxcala y similares). De la interpretación gramatical de los artículos 175, fracciones XXXIX, XLIII, XLIV; 195, fracciones III, IV y VIII; 329, 330, 331, 332, 333, 334, 335 y 336 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala, se advierte que el legislador local utilizó los conceptos de material y documentación electoral de manera individual, y si bien, los unió con la conjunción copulativa y, no significa que son equivalentes, sino que, tal enlace gramatical únicamente cumplió con su oficio de unir dichos vocablos en un concepto afirmativo, pero diferenciándolos, puesto que cada uno tiene un significado particular que lo distingue. En efecto, conforme al *Diccionario* de la Real Academia Española, en su vigésima primera edición, el término *material* en una de sus acepciones, se refiere al conjunto de máquinas, herramientas u objetos de cualquier clase, necesario para el desempeño de un servicio o el ejercicio de una profesión; en tanto que, la palabra *documentación*, entre otros significados, se define, como el conjunto de documentos, preferentemente de carácter oficial, que sirven para documentar o acreditar algo. A su vez, la locución electoral, se identifica con lo perteneciente o relativo a electores o elecciones. En esa tesitura, válidamente se concluye que el material electoral lo constituye el conjunto de objetos o instrumentos físicos necesarios para la correcta celebración de la jornada electoral, como pueden ser, entre otros, mamparas o cancelas modulares, urnas, mesas portaurnas, cajas para paquete electoral distrital y municipal, sellos de goma, cinta adhesiva con logotipo y denominación del instituto electoral correspondiente, manta informativa sobre la instalación de casilla, manta sobre la indicación de votantes según orden alfabético, carteles de publicación de resultados electorales por casilla y por tipo

de elección, líquido indeleble, hojas para hacer las operaciones de cómputo según el tipo de elección, hojas de incidentes, sobres para introducir documentación electoral, artículos de oficina, etcétera. En cuanto a la documentación electoral, ésta puede ser definida como el conjunto de documentos relativos al proceso electoral, y que tienen por objeto hacer posible la emisión, verificación y cuantificación del voto ciudadano, y por lo mismo, pueden ser del conocimiento público, tales como las boletas electorales, las actas de jornada electoral y de escrutinio y cómputo, y en general todos los documentos expedidos en el ejercicio de sus funciones por los órganos administrativos electorales atinentes, como por ejemplo las actas circunstanciadas de las sesiones de cómputo de los consejos locales y distritales.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-261/2004 y acumulado.—Partido Acción Nacional.—21 de octubre de 2004.—Unanimidad de votos.—Ponente: Alfonsina Berta Navarro Hidalgo.—Secretario: Jesús Armando Pérez González.

Sala Superior, tesis S3EL 012/2005.

Por otra parte, y para dar a conocer un caso concreto a nivel local, desde octubre de 2006 una ciudadana del Distrito Federal presentó una solicitud para “Tener acceso a los sobres electorales que contienen las boletas electorales usadas en los comicios electorales del pasado 2 de julio, para la elección de jefe de Gobierno del Distrito Federal.”

El 11 de diciembre, los integrantes de la Dirección Ejecutiva de Organización y Geografía Electoral del Instituto Electoral del Distrito Federal consideraron procedente la petición. Entre los argumentos esgrimidos, destaca uno consistente en que cualquier mexicano tiene derecho y libertad de solicitar información sin necesidad de justificarse. Se fundó su decisión en los artículos 6º y 8º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6º, 8º, 23, 38, 39, 40, 41, 42, 44, 47, 48, 49 y 50 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.

La ciudadana fue notificada, el 13 de diciembre de 2006, de la resolución tomada por la OIP, y se le pidió que se pusiera en contacto con dicha oficina, a fin de brindarle la asesoría necesaria para la realización de su consulta.

En la notificación también se le dice a la ciudadana que en términos de los artículos 47 y 49 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, podrá efectuar la consulta directa de la información dentro de los horarios y condiciones que al efecto establezca la OIP del IEDF. Asimismo, se hace del conocimiento de la solicitante que no será permitida, bajo ninguna circunstancia, la salida de datos originales de los archivos en que se hallen almacenados.²⁸

De igual forma, esta área del IEDF tomó en cuenta el derecho de acceso a la información en poder del Estado, plasmado en el artículo 6 de la Constitución Política mexicana y en concordancia con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.

Esta decisión contrasta con la respuesta negativa del Instituto Federal Electoral (IFE) respecto a un paquete de solicitudes de acceso a las boletas utilizadas para Presidente de la República desde julio pasado, situación que motivó la interposición del juicio respectivo ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, actualmente en substanciación.²⁹

Por otro lado, se dice que el Ministro Presidente don Guillermo Ortiz Mayagoitia tiene en su manos una petición en el sentido de que se suspenda la destrucción de las boletas hasta en tanto no se resuelva en el fondo una demanda de amparo, mediante la cual se busca garantizar el derecho de acceso a la información pública.

Al respecto, la Secretaría Ejecutiva del IFE ha determinado que la destrucción de las boletas electorales utilizadas en los comicios del pasado 2 de julio, se efectuará hasta que “causen estado” todas las quejas de los ciudadanos que han solicitado acceder a ellas.³⁰

V. Conclusión

Es sabido que cuando el sistema electoral que se aplica para la elección de los representantes populares es de mayoría relativa, un solo voto eventualmente podría inclinar las preferencias de la ciuda-

²⁸ Fuente: <http://www.iedf.org.mx>. Consulta realizada el martes 20 de febrero de 2007.

²⁹ Fuente: <http://www.trife.org.mx>. Consulta realizada el martes 20 de febrero de 2007.

³⁰ Fuente: <http://proceso.com.mx>. Consulta realizada el martes 20 de febrero de 2007.

danía en un sentido y legitimar el triunfo de un candidato. Esta regla permite sostener que tan válido y legítimo es el triunfo de un candidato que obtiene un número de votos que representan una gran diferencia por encima de los otros contendientes electorales, como el que los supera por uno solo. Desconocer la existencia de esta última posibilidad, sería tan injusto como dudar de las disposiciones constitucionales y legales que nos rigen, así como de las instituciones que han fortalecido nuestra democracia.

No resulta desconocido, que en la propia legislación electoral federal se establecen procedimientos institucionales tendentes a la revisión de la validez o nulidad de los votos emitidos por la ciudadanía, lo que permite dotar de certidumbre todos los actos que realizan las autoridades electorales, tanto el día de la jornada electoral, como en las sesiones en las que se realizan los cómputos de las elecciones federales, los que a la postre llevan a declarar electo al candidato que haya obtenido el mayor número de votos. Por otra parte, la propia Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a través de sus resoluciones, ha sostenido criterios que dotan de mayor certeza los resultados consignados en las actas de los cómputos de cualquier elección. Así mismo, es pertinente resaltar que durante el desarrollo de los procesos electorales, y más aún el día de la elección, intervienen diversas entidades con propósitos similares, como son los observadores nacionales, las ONG, los invitados extranjeros, entre otros.

Como se puede advertir, la certidumbre de los resultados obtenidos en una casilla puede darse a través de varios procesos de revisión, lo que no sucede, por ejemplo, en Bolivia, cuya legislación establece que el escrutinio, o sea el conteo voto por voto, y el cómputo de la mesa de sufragio o suma de los resultados, los realiza única y definitivamente el jurado electoral al momento de elaborar y suscribir el acta, no debiendo organismo electoral alguno repetir ni revisar este acto.³¹

Es decir, en México, existen mecanismos legales de verificación que permiten despejar, enmendar y sancionar cualquier eventual irregularidad suscitada en los procesos electorales y sus resultados. Y al mismo tiempo el legislador electoral prevé los mecanismos y los mo-

³¹ Artículo 162 del Código Electoral de Bolivia.

mentos para que dichos documentos (boletas y votos) sean transparentados, dados a conocer y sean del dominio público.

Carecen de sentido todos y cada uno de los pasos legales que el mismo legislador federal electoral previó, y exige que se cumplan con toda puntualidad, para garantizar la transparencia y resguardo de la información antes referida, si a pesar de estar multiprocesadas dichas boletas electorales y sus resultados y habiéndose dado a conocer la verdad real y la legal sobre ellos —con la intervención de la ciudadanía, de los partidos políticos, de las autoridades administrativas y judiciales—, nuevamente en forma permanente sean valoradas, así sea con fines estrictamente académicos y estadísticos, los datos o resultados de dichas boletas electorales, que como ya se dijo, en sí mismas no arrojan información veraz (que tutele la norma constitucional) por carecer de valor en su acepción de votos emitidos por la ciudadanía hasta en tanto no sean sancionados o calificados por las referidas autoridades, por lo cual una vez calificado o juzgado el caso existe una razón de ser para proceder de inmediato a su destrucción.

No pasa inadvertido el hecho de que es inédita esta clase de peticiones de apertura de paquetes electorales con base en la nueva legislación de acceso a la información. Pero existen antecedentes de que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (Trife) prohibió al Instituto Federal Electoral (IFE) la apertura de paquetes para fines distintos a los del proceso comicial, pues en 1997 se pretendía mantener una muestra para estudio de las votaciones y el impedimento procedió tras una inconformidad presentada por el Partido Revolucionario Institucional (PRI),³² y en esa ocasión se llegó a resolver por el Tribunal Electoral que el ordenar la práctica de estudios e investigaciones a realizarse por terceros ajenos a los órganos que integran ese instituto, así como su propio personal, que involucran un manejo diverso al marcado por la ley, de la documentación contenida en los paquetes electorales y de la información consignada en la documentación electoral que lo conforma (entre las que se pueden encontrar las listas nominales de electores que contie-

³² Sin embargo, seis años más tarde, de nueva cuenta el IFE aprobó un acuerdo en el cual se establecía la integración de una muestra aleatoria para fines de estudio. En esa ocasión ningún partido impugnó el acuerdo y el organismo electoral realizó estudios para mejorar los procedimientos de capacitación, entre otros.

nen datos personales de los ciudadanos registrados), constituye un proceder viciado de origen, por la ausencia de facultades en tal sentido, aunque sin desdén de la importancia que pueda tener para la comunidad académica, instituciones y ciudadanos interesados en conocer en forma detallada las condiciones en que se desarrollan los procesos electorales, ello no debe implicar en forma alguna que se llegue al extremo de la apertura de los paquetes, así sean muestras aleatorias, dado que la ley expresamente ordena un procedimiento claramente acotado en tiempo y forma, pues lo contrario implicaría conculcar los principios de secreto del voto y confidencialidad de los datos de la ciudadanía, además de la afectación a la inviolabilidad de los sobres que contienen los expedientes de las elecciones federales y el de definitividad de las etapas del proceso electoral.³³

No es jurídicamente factible acceder *per se* a las boletas, en los términos antes apuntados, porque por sí mismas no tienen ningún valor jurídico, y con ello no se puede verificar la exactitud de los hechos, si no es mediante la información que dichas boletas electorales arrojan y es precisamente la que ha sido procesada, asentada y divulgada a través de las actas y resoluciones electorales definitivas y firmes que son emitidas por las autoridades electorales competentes (IFE-Trife).

Permitir el acceso a la información contenida en las boletas convertidas en votos una vez concluido el proceso electoral genera más inconveniente, pues además implicaría la ventaja del ejercicio del derecho sólo a unos cuantos ciudadanos (A) que así lo pidieren antes de que dichos documentos sean destruidos y no así respecto de otros ciudadanos (B) a quienes se les tendría que negar por no existir la materia propia para el ejercicio de su derecho, una vez consumado el hecho, y ¿ésto cuándo podría ocurrir?, ¿cuando los primeros ciudadanos (A) terminen su revisión aleatoria o del total de dichas boletas? ¿cuando llegue la fecha propuesta para su destrucción aún no habiendo terminado la consulta de los ciudadanos (A)?, ¿quién determinaría la fecha: una futura reforma o un acuerdo del IFE?; y mientras

³³ Vid. Urrutia, Alonso. "La Jornada", Política, viernes 15 de septiembre de 2006, p. 22; y SUP-RAP-004/98, Partido Revolucionario Institucional vs. Consejo General del Instituto Federal Electoral, ponente: Alfonsina Berta Navarro Hidalgo, secretario: Roberto Ruiz Martínez.

estén consultándose la boletas por los ciudadanos y haya nuevas y eslabonadas peticiones de acceso, ¿se les debe conceder el ejercicio del derecho para acceder a ellas, lo cual traería aparejado la indefinición para cumplir con el mandato legal sobre su destrucción?, ¿quién debe fijar a los primeros ciudadanos el término para que culmine su consulta y con ello marcar el único plazo dentro del cual se deberán formular ulteriores peticiones?

Además, los actos provenientes de particulares, como lo es el voto de la ciudadanía, no pueden hacerse públicos mediante el ejercicio del derecho a la información, fundamentalmente, debido a que no constituyen información de calidad pública dado que no pueden considerarse como documentos elaborados o producidos por una autoridad, se debe enfatizar que sólo a éstas es a quienes les corresponde transparentar sus actos. Por lo mismo, queda en relieve que cualquier particular carecería de un interés jurídico o legítimo para acceder a las boletas que contienen los votos de la ciudadanía, o para pretender realizar un nuevo cómputo, pues esta actividad se encuentra al margen de toda legalidad y, por lo mismo, de cualquier facultad que le confiera atribuciones o competencia para ello.

Ahora bien, no se puede soslayar que cualquier determinación que al respecto se tome, con relación a la interpretación del marco jurídico federal que aplicable a la transparencia y la libertad de expresión, así como de los alcances de los principios que intrínsecamente tutelan, debe proveer vías de solución, sin trastocar los valores que hacen posible la sinergia del sistema electoral mexicano.

6 de marzo de 2007³⁴

VI. Colofón

El pasado veinticinco de abril de dos mil siete, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolvió en definitiva los expedientes identificados con las claves SUP-JDC-10/2007 y

³⁴ Nota: Este trabajo de investigación apareció publicado en el *Boletín del Centro de Capacitación Judicial Electoral (versión electrónica)*, Segunda Época, Año II, No. 1, marzo-abril de 2007.

SUP-JDC-88/2007, promovidos, respectivamente, por José Daniel Lizárraga Méndez y Delia Angélica Ortiz Trujillo. Dicho fallo concluyó que no era posible el acceso a las boletas electorales, entre otras razones, debido a que si la legislación aplicable dispone la destrucción de las boletas electorales una vez concluido el proceso electoral, es inconcuso que jurídicamente tales documentos no tienen la calidad de información disponible, y que el hecho de que los consejos distritales materialmente tengan en su poder los paquetes electorales después de la conclusión del proceso electoral federal, no es una razón jurídica para considerar a las boletas electorales como información disponible.

Aunado a lo anterior, se señaló que la indisponibilidad de las boletas electorales encuentra sustento también, a partir de otro valor fundamental que, inspirado en criterios de Derecho Internacional, subyace en todo procedimiento electoral y cuyo respeto es a tal grado necesario, que de soslayarlo se alteraría fatalmente la subsistencia del sistema democrático, a saber: la secrecía del voto.

Las consideraciones expuestas en dicha ejecutoria realzan aún más la tesis sustentada en la presente investigación, tocante a que no es jurídicamente factible el acceso a las boletas electorales con basamento en la transparencia y el acceso a la información.

29 de junio de 2007

Fuentes consultadas

Documentales

- Acuerdo CG110/2003, del Consejo General del Instituto Federal Electoral, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 9 de junio de 2003.
- Acuerdo G140/2005, del Consejo General del Instituto Federal Electoral, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 20 de julio de 2005.
- Acuerdo CG271/2006, del Consejo General del Instituto Federal Electoral, aprobado en sesión del 15 de diciembre de 2006.
- Código Electoral de Bolivia.
- Código Electoral Nacional de Argentina.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, tomos Jurisprudencia y Tesis Relevantes, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2005.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Diario Oficial de la Federación*, tomo DCXXXIX, No. 19, Segunda Sección, México, D.F., viernes 29 de diciembre de 2006.
- DICTAMEN RELATIVO AL CÓMPUTO FINAL DE LA ELECCIÓN DE PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DECLARACIÓN DE VALIDEZ DE LA ELECCIÓN Y DE PRESIDENTE ELECTO*, Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 5 de septiembre de 2006.
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.
- Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
- Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General; modificada mediante Ley Orgánica 16/2003, de 28 de noviembre.
- Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XI, abril de 2000, Novena Época, Pleno.
- Tomo XV, Novena Época, Segunda Sala, marzo de 2002.
- Tomo XXII, noviembre de 2005, Novena Época, Pleno.
- Resoluciones incidentales: 1. “SOBRE LA PETICIÓN DE REALIZAR NUEVO ESCRUTINIO Y CÓMPUTO DE LA VOTACIÓN TOTAL RECIBIDA EN LA ELECCIÓN PRESIDENCIAL” y 2. “SOBRE LA PRETENSIÓN DE NUEVO

ESCRUTINIO Y CÓMPUTO POR RAZONES ESPECÍFICAS”, pronunciadas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el cinco de agosto de dos mil seis, en el expediente SUP-JIN-212/2006, entre otros.

Internet

<http://200.38.86.53/PortalSCJN/ActividadJur/Consulta/>
<http://www.dgepj.cjf.gob.mx/expediente/vercaptura.asp>
<http://www.dgepj.cjf.gob.mx/expediente/vercaptura.asp>
<http://www.iedf.org.mx>
<http://www.ife.org.mx>
<http://www.proceso.com.mx>
<http://www.trife.org.mx>

La democracia interna y la situación actual en México

Itzel García Muñoz*

SUMARIO: I. Introducción. II. El estudio de la democracia interna. III. Elementos de la democracia interna. IV. Situación de la democracia interna en México. V. Relación entre la democracia interna y el control de los actos de los partidos políticos que realiza el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. VI. Conclusiones.

I. Introducción

Los partidos políticos, para lograr ser competitivos electoralmente, necesitan altos niveles de disciplina y cohesión interna. De esta manera, es fundamental mostrar a los electores la imagen de un partido unido y homogéneo. Lo anterior choca con la idea del pluralismo y la posibilidad de disidencia, requisitos fundamentales para la democratización de los partidos.

Existen ciertas causas que han llevado a los expertos a considerar que la democracia interna es una de las alternativas para acercar a los ciudadanos a los partidos políticos, y asegurar la estabilidad de la democracia y la gobernabilidad de la región latinoamericana:

- El descrédito de los partidos ante la opinión pública.

* Universidad de Salamanca.

- Las gestiones gubernamentales de muchos de ellos en contextos de crisis económicas profundas.
- La distancia entre los ciudadanos y los partidos políticos.

Debido a lo anterior, hoy en día, la democracia interna constituye un reto indispensable para mejorar el rendimiento de los sistemas democráticos, el funcionamiento interno de los partidos y la manera de vincularse con las instituciones y los ciudadanos.

A pesar de lo anterior, surge la disyuntiva que constituye el hecho de que, por un lado, partidos excesivamente democráticos pueden resultar ingobernables y, por el otro, partidos no democráticos afectan la confianza de los militantes y ciudadanos y, por consiguiente, la calidad democrática de un sistema político.

Sin embargo, ante las condiciones de democratización que imperan en toda la región, no podemos hacer a un lado el tema de la democracia interna. El problema central consiste en establecer cuáles actos de la vida interna tienen que estar reglamentados, y poner especial atención en los plazos para su impugnación, sobre todo durante los procesos electorales federales, ya que pueden llegar a afectar de manera sustancial el desempeño de los partidos políticos durante las campañas electorales.

El presente artículo tiene por objeto dar un panorama general, de manera descriptiva, acerca de la situación de la democracia interna en México a partir del dilema al que se han enfrentado los sociólogos y politólogos, al igual que los partidos políticos, el cual consiste en elegir entre la democracia interna por un lado y, la cohesión y eficiencia partidaria, por el otro. Posteriormente, analizamos el punto de vista jurídico donde la cuestión está centrada en dos posturas encontradas: la primera que es la de regular, a nivel constitucional y legal, la democracia interna y, la segunda, que señala que hay que respetar el principio de la libre autoorganización de los partidos políticos.

Establecemos, brevemente, qué elementos están comprendidos en la democracia interna, tanto desde la perspectiva de la ciencia política como del derecho. Por otra parte, analizaremos la situación de la democracia interna en México, con especial atención en la falta de su regulación, tanto a nivel constitucional como legal. Asimismo, haremos alusión respecto de la interpretación judicial que ha realizado sobre el tema el máximo tribunal electoral de nuestro país, así como

la relación que existe entre el control legal de los actos internos de los partidos políticos y la democracia interna.

II. El estudio de la democracia interna

Durante mucho tiempo la democracia interna de los partidos políticos había estado segregada de la teoría de la democracia. Robert Dahl¹ ha señalado que no importa que los partidos políticos no sean internamente democráticos e incluso que sean oligárquicos, siempre y cuando sean altamente competitivos.

Por otra parte, José María Maravall² indica que los partidos políticos realizan dos tareas que resultan incompatibles:

1. Proporcionan un sistema de alerta temprana de información sobre los votantes y los riesgos derivados de la aplicación de políticas impopulares, para lo cual es necesaria la democracia interna.
2. En el polo opuesto, los partidos deben actuar de manera cohesionada, para lo cual dichas organizaciones requieren de unidad y disciplina y no de democracia interna.

Derivado de lo anterior, los militantes quieren controlar al partido para garantizar la fidelidad y el cumplimiento de los dirigentes de los programas y estatutos, y los dirigentes quieren controlar a los militantes con el objeto de evitar el castigo de los electores al partido por no estar cohesionado.³

Sin embargo, en la actualidad, la exigencia de la democracia interna en los partidos políticos tiene como objetivo impedir la existencia de un déficit democrático, lo que trae como consecuencia un funcionamiento autocrático de los partidos y una disminución del funcionamiento de la representación política en un Estado democrático.⁴

¹ Al respecto véase Dahl, Robert, *¿Después de la revolución? La autoridad en las sociedades avanzadas*, Barcelona, Editorial Gedisa, 1994.

² Maravall, José María, *El control de los políticos*, Madrid, Taurus, 2003, pp. 114 y 115.

³ *Ibidem*, p. 137.

⁴ Michels, Robert, *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia interna*, Buenos Aires, Amorrortu Editores, 1991, t. 2, pp. 164-180.

La democracia interna debe ser analizada desde dos puntos de vista: el sociológico y el jurídico para así poder tener el panorama completo del tema.

1. Sociológico

La sociología política analiza a los partidos en cuanto a organizaciones estudiando las relaciones de poder que se dan entre los dirigentes, por un lado, y las bases y militantes, por el otro. No cabe duda que ha sido esta ciencia social la que encabeza los estudios sobre la vida interna de los partidos políticos desde un punto de vista organizativo.⁵ En este punto, el debate de los autores está centrado en la democracia interna vs. cohesión y eficiencia partidaria. Los análisis más relevantes al respecto son los de Ostrogorski, Michels, Weber, Duverger y Panebianco.

Ostrogorski⁶ señaló los peligros de los partidos como organizaciones permanentes, propuso su abolición y sustitución por ligas de votantes que no fueran de carácter permanente ni se encontraran institucionalizadas.

Michels⁷ crea la “ley del hierro de la oligarquía” que establece que los partidos son democráticos en apariencia debido a la necesidad de contar con más votos y afiliados. Sin embargo, la constante es la existencia de tendencias oligárquicas.

Por otro lado, Weber establece que los partidos no permanecen alejados del proceso de burocratización del Estado debido a que los partidos han desarrollado su propia burocracia. De esta manera, la burocracia es la única forma de garantizar la supervivencia del partido político aun a costa de la democracia interna, ya que cierto tipo de decisiones estará monopolizada por la burocracia directiva de los partidos políticos. A pesar de ello, Weber ve la burocratización de los

⁵ El estudio sociológico de los partidos políticos surge cuando, a finales del siglo XIX, son creados los partidos de masas como una forma organizativa distinta a los partidos de cuadros.

⁶ Ostrogorski realizó un análisis en 1902 sobre el funcionamiento interno de los partidos políticos en Estados Unidos de América e Inglaterra intitolado *Democracy and the Organization of Political Parties*.

⁷ El estudio de Robert Michels es publicado en 1911 con el título *Zur Soziologie des Parteienwesens in der Modernen Demokratie*.

partidos como algo positivo ya que considera que la política es una lucha y para ello requiere de organización. El poder de los partidos va a depender de la calidad de la organización de sus burocracias.⁸

Duverger señala que las tendencias oligárquicas se encuentran en el interior de los partidos en razón de la competencia electoral debido a que el electorado prefiere a un partido cohesionado. Así, cuando los partidos que adoptan formas autocráticas tienen ciertas ventajas frente a los que son más democráticos. Sin embargo, los partidos (de masas) tienden a aparentar ser democráticos para atraer a más afiliados y electores.^{9, 10}

Panebianco también analiza a los partidos desde un punto de vista de su organización interna, solamente que para ello toma en consideración las influencias que reciben de su entorno. Respecto del cambio organizativo por causas internas el autor en cita alude a la lucha interna por el poder. Panebianco crea la teoría de los incentivos, ya que los partidos deben distribuir una serie de beneficios a sus militantes para asegurarse de su participación.¹¹ Reconoce que los líderes de los partidos no toman decisiones por sí solos sino que estas últimas son el resultado de negociaciones entre las distintas corrientes. A pesar de ello, establece que los líderes disponen de cierto grado de libertad de maniobra para asegurar la supervivencia del partido. Es en este punto donde la eficacia se enfrenta con la democracia interna ya que es mucho más sencillo tomar decisiones cuando hay pocos participantes. Finalmente, Panebianco considera que las tendencias oligárquicas, las cuales son contrarias a la democracia interna, traen como consecuencia que los partidos políticos se consoliden.

Uno de los méritos de Panebianco es haber establecido que la democracia interna va de la mano con el cambio organizativo de los partidos. En este sentido, los partidos de masas operaban con estructuras

⁸ Weber, Max, *Escritos políticos*, trad. de J. Abellán, Madrid, Alianza Editorial, 1991, p. 139.

⁹ Duverger, Maurice, *Los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1951, p. 164.

¹⁰ Es importante señalar que Duverger asevera que a veces son las bases de los partidos las que propician el carácter oligárquico de los dirigentes ya que existe cierta desconfianza hacia los nuevos cuadros.

¹¹ Panebianco, Angelo, *Modelos de partido*, Madrid, Alianza Editorial, 1982, pp. 41 y 42.

oligárquicas y muy disciplinadas, lo que trajo como consecuencia que las posibilidades de participación de afiliados de los partidos eran muy escasas. Hoy en día, ante el desarrollo de los partidos *catch all* o escoba,¹² la exigencia de la democracia interna se encuentra más cuestionada ya que los partidos necesitan mostrarse cohesionados, como una unidad de acción en la cual no cabe la disidencia debido principalmente a los costos electorales que ello implica, y porque los partidos necesitan contar con un mayor número de votos. Así, todas las circunstancias que constituyan un obstáculo para el éxito electoral deben ser eliminadas aunque ello implique incumplir con la exigencia (a veces prevista en los textos constitucionales) de la democracia interna.¹³

2. Jurídico

El debate de la democracia interna en el ámbito jurídico cuenta con tres posturas, dos de ellas encontradas:

- a) Quienes consideran que la exigencia de la democracia interna debe estar plasmada, de preferencia en la norma fundamental y las leyes para que los partidos tengan la obligación de actuar democráticamente hacia su interior. En esta tendencia, los derechos de los afiliados están por encima del principio de libre autoorganización de los partidos políticos. Asimismo, el control jurídico de la democracia interna no puede quedar en las manos de los institutos políticos.
- b) Los que consideran que es la propia sociedad o la capacidad de autorregulación de los partidos los que deben determinar la existencia de la democracia interna.

¹² Al respecto véase Panebianco, Angelo, "El partido burocrático de masas y el partido profesional electoral", en Calanchini J.J., *Partidos Políticos/3*, Montevideo, Uruguay, 1992 y Kirchheimer, Otto, "El camino hacia el partido de todo el mundo", en Kart Lenk y Franz Neuman, (eds), *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*, Barcelona, Anagrama, 1980.

¹³ Ante las exigencias de la democracia interna, los partidos políticos necesitan de ciertas estrategias para contrarrestarla entre las cuales podemos señalar dos:
1.- El fortalecimiento de un liderazgo profesionalizado apoyado en los conocimientos de los expertos en campañas electorales.
2.- Convertir a la militancia en clientela utilizando la teoría de los incentivos selectivos de Panebianco.

- c) Finalmente, hay un grupo de escépticos que señalan que resulta imposible intentar corregir las tendencias oligárquicas en el seno de los partidos políticos.

III. Elementos de la democracia interna

Desde el punto de vista de la ciencia política, si bien es cierto que no existe un concepto de democracia interna, lo que sí podemos identificar son los distintos aspectos que la integran. De esta manera, tomaremos lo que en este sentido señala Flavia Freidenberg.¹⁴ Nuestra autora apunta que la democracia interna está relacionada con los siguientes aspectos:

- Mecanismos de selección interna de candidatos.
- La protección de los derechos de los afiliados.
- La participación de los militantes en la formulación de la voluntad partidista.
- La elección de autoridades.
- La distribución del poder dentro de la organización.
- Las responsabilidades en los órganos partidistas y el perfil social de las elites que componen esos órganos.
- La disciplina de los miembros en el legislativo.
- Los métodos de rendición de cuentas al interior de la organización.
- La penetración de los grupos de interés en el partido.

Freidenberg¹⁵ señala que, al no existir un solo grado de democratización, ya que puede haber partidos políticos más democráticos que otros, puede considerarse que una organización política alcanzará altos niveles de democracia interna cuando se presenten los siguientes elementos:

- Mecanismos de selección de candidatos a cargos de representación (internos y externos) que sean incluyentes respecto del número de actores.

¹⁴ Freidenberg, Flavia, "Democracia interna: reto ineludible de los partidos políticos", *Revista de Derecho Electoral del Tribunal Supremo de Elecciones*, San José de Costa Rica, núm. 1, primer semestre de 2006, pp. 3-17.

¹⁵ *Idem*.

- Participación de los afiliados en los órganos de gobierno donde se encuentren representados los diversos grupos que integran la organización.
- Influencia activa en la discusión y formación de las posiciones programáticas del partido así como en las decisiones comunes que este tome.
- Respeto a los derechos mínimos de los miembros, que garanticen la igualdad entre los afiliados y se protejan los derechos fundamentales en el ejercicio de su libertad de opinión.
- Respeto al principio de mayoría, que haga que las decisiones sean tomadas en función de la mayor parte de las voluntades individuales.
- Control efectivo de los dirigentes por parte de los militantes.

Ahora bien, si desde un punto de vista político es muy complejo contar con un concepto acerca de la democracia interna, en el campo de lo jurídico, puede resultar más impreciso aún.

Sin embargo, hay ciertos autores que señalan los elementos mínimos de la democracia interna que deben ser considerados a nivel constitucional y legal.

De esta manera, para Navarro Méndez,¹⁶ el concepto de la democracia interna no puede ser absoluto ni universal. A pesar de ello, el autor español señala que es claro que, cuando se habla de democracia interna en los partidos, esta hace referencia a quien ejerce el poder al interior, cómo se tuvo acceso a ese poder, y la forma en que el mismo se ejerce ante sus afiliados. En pocas palabras, se refiere fundamentalmente a las reglas del juego al interior del partido político.

Por otra parte, Orozco Henríquez¹⁷ establece que existen dos manifestaciones de la democracia interna:

- a) La de carácter formal que se relaciona con el modo en que se distribuye el poder al interior del partido y el grado de participación de los afiliados en su gestión.

¹⁶ Navarro Méndez, José Ignacio, *Partidos políticos y "democracia interna"*, Madrid, Centros de Estudios Políticos y Constitucionales, 1999, p. 527.

¹⁷ Orozco Henríquez, José de Jesús, *La democracia interna de los partidos políticos en Iberoamérica y su garantía jurisdiccional*, VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, Sevilla, 2003, p. 8.

- b) La de carácter sustancial que se refiere al respeto a un conjunto de derechos fundamentales de los afiliados para conseguir participar en la formación de la voluntad partidaria, lo cual se traduce en un derecho subjetivo de los afiliados respecto del propio partido o frente a él, con el fin de asegurar su participación en la toma de decisiones y el control del funcionamiento interno.

Como podemos advertir, normar, tanto constitucional, como legalmente, la democracia partidaria constituye un reto, ya que es necesario lograr un equilibrio entre el derecho de los afiliados de participar de manera democrática en la formación de la voluntad partidaria y el derecho de los partidos a la libre autoorganización.

IV. Situación de la democracia interna en México

En México no encontramos regulación expresa, a nivel constitucional y legal, acerca de la democracia interna de los partidos políticos. De esta manera, no contamos con ninguna norma acerca de los elementos mínimos de la democracia interna como lo son las elecciones internas para la designación de candidatos, dirigentes y los derechos de los afiliados.

Por otra parte, el control jurisdiccional de los actos de la vida interna de los partidos políticos ha sido producto de la interpretación que, desde el año 2000, viene realizando el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En relación con lo anterior, hoy en día podemos apreciar que en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en la parte que corresponde al juicio para la protección de los derechos político-electorales, no existe la procedencia expresa del mismo contra actos de la vida interna de los partidos ya que esta última ha sido producto de la interpretación judicial.

El primer criterio en este sentido fue integrado en el año 2000 con relación a los procesos internos de selección de candidatos, con el rubro "REGISTRO DE CANDIDATURAS. ES IMPUGNABLE SOBRE LA BASE DE QUE LOS CANDIDATOS NO FUERON ELECTOS CONFORME A LOS ESTATUTOS DEL PARTIDO POSTULANTE" donde el Tri-

bunal Electoral estableció la procedencia del juicio cuando el acto que se reclama es el acuerdo de la autoridad electoral administrativa, mediante el cual se registraron o aceptaron candidaturas de partidos políticos, por estimar infringidas disposiciones de los estatutos internos. Dicho órgano estimó que, para que el registro de candidatos que realiza la autoridad electoral se lleve a cabo válidamente, resulta necesario que se satisfagan todos los requisitos que fija la ley para tal efecto, así como que concurran los elementos sustanciales para que los candidatos que se presenten puedan contender en los comicios y, en su caso, asumir el cargo para el que se postulan. Uno de estos requisitos consiste en que los candidatos que postulen los partidos políticos o las coaliciones de éstos hayan sido electos de conformidad con los procedimientos que establecen sus propios estatutos.¹⁸

En cuanto a la expedición de estatutos, el órgano jurisdiccional en cita estableció, en 2002, en la siguiente tesis de jurisprudencia, los requisitos mínimos que estos deben contener para ser considerados democráticos:

ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA CONSIDERARLOS DEMOCRÁTICOS.—El artículo 27, apartado 1, incisos c) y g), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, impone a los partidos políticos la obligación de establecer en sus estatutos, *procedimientos democráticos* para la integración y renovación de los órganos directivos; sin embargo, no define este concepto, ni proporciona elementos suficientes para integrarlo jurídicamente, por lo que es necesario acudir a otras fuentes para precisar los elementos mínimos que deben concurrir en la democracia; los que no se pueden obtener de su uso lingüístico, que comúnmente se refiere a la democracia como un sistema o forma de gobierno o doctrina política favorable a la intervención del pueblo en el gobierno, por lo que es necesario acudir a la doctrina de mayor aceptación, conforme a la cual, es posible desprender, como elementos comunes característicos de la democracia a los siguientes: 1. La deliberación y participación de los ciu-

¹⁸ Cfr. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, volumen Jurisprudencia, pp. 281-283.

dadanos, en el mayor grado posible, en los procesos de toma de decisiones, para que respondan lo más fielmente posible a la voluntad popular; 2. Igualdad, para que cada ciudadano participe con igual peso respecto de otro; 3. Garantía de ciertos derechos fundamentales, principalmente, de libertades de expresión, información y asociación, y 4. Control de órganos electos, que implica la posibilidad real y efectiva de que los ciudadanos puedan elegir a los titulares del gobierno, y de removerlos en los casos que la gravedad de sus acciones lo amerite. Estos elementos coinciden con los rasgos y características establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que recoge la decisión de la voluntad soberana del pueblo de adoptar para el Estado mexicano, la forma de gobierno democrática, pues contempla la participación de los ciudadanos en las decisiones fundamentales, la igualdad de éstos en el ejercicio de sus derechos, los instrumentos para garantizar el respeto de los derechos fundamentales y, finalmente, la posibilidad de controlar a los órganos electos con motivo de sus funciones. Ahora bien, los elementos esenciales de referencia no deben llevarse, sin más, al interior de los partidos políticos, sino que es necesario adaptarlos a su naturaleza, a fin de que no les impidan cumplir sus finalidades constitucionales. De lo anterior, se tiene que los elementos mínimos de democracia que deben estar presentes en los partidos políticos son, conforme al artículo 27, apartado 1, incisos b), c) y g) del código electoral federal, los siguientes: 1. La asamblea u órgano equivalente, como principal centro decisor del partido, que deberá conformarse con todos los afiliados, o cuando no sea posible, de un gran número de delegados o representantes, se deben establecer las formalidades para convocarla, tanto ordinariamente por los órganos de dirección, como extraordinariamente por un número razonable de miembros, la periodicidad con la que se reunirá ordinariamente, así como el quórum necesario para que sesione válidamente; 2. La protección de los derechos fundamentales de los afiliados, que garanticen el mayor grado de participación posible, como son el voto activo y pasivo en condiciones de igualdad, el derecho a la información, libertad de expresión, libre acceso y salida de los afiliados del partido; 3. El establecimiento de procedimientos disciplinarios, con las garantías

procesales mínimas, como un procedimiento previamente establecido, derecho de audiencia y defensa, la tipificación de las irregularidades así como la proporcionalidad en las sanciones, motivación en la determinación o resolución respectiva y competencia a órganos sancionadores, a quienes se asegure independencia e imparcialidad; 4. La existencia de procedimientos de elección donde se garanticen la igualdad en el derecho a elegir dirigentes y candidatos, así como la posibilidad de ser elegidos como tales, que pueden realizarse mediante el voto directo de los afiliados, o indirecto, pudiendo ser secreto o abierto, siempre que el procedimiento garantice el valor de la libertad en la emisión del sufragio; 5. Adopción de la regla de mayoría como criterio básico para la toma de decisiones dentro del partido, a fin de que, con la participación de un número importante o considerable de miembros, puedan tomarse decisiones con efectos vinculantes, sin que se exija la aprobación por mayorías muy elevadas, excepto las de especial trascendencia, y 6. Mecanismos de control de poder, como por ejemplo: la posibilidad de revocar a los dirigentes del partido, el endurecimiento de causas de incompatibilidad entre los distintos cargos dentro del partido o públicos y establecimiento de períodos cortos de mandato.¹⁹

El tercer criterio importante se integró en el año 2003, bajo el rubro **“JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. PROCEDE CONTRA ACTOS DEFINITIVOS E IRREPARABLES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS”** en el cual estableció la procedencia del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano contra los actos o resoluciones definitivas de los partidos políticos que sean susceptibles de vulnerar irreparablemente los derechos político-electorales de sus militantes o de otros ciudadanos vinculados directamente con ellos, cuando no existan medios específicos para conseguir la restitución oportuna y directa de esos derechos, a través de la impugnación de algún acto o resolución concretos de una autoridad electoral.

¹⁹ *Ibidem*, p. 122.

El órgano jurisdiccional fundó sus resoluciones en el artículo 17 de la Constitución federal, el cual, a criterio del tribunal, no establece excepción respecto de los conflictos que puedan presentarse en un partido político, con motivo de la aplicación e interpretación de su normatividad interna. Asimismo, constituyeron el fundamento de sus resoluciones:

1. Los tratados internacionales suscritos por México, que contienen la obligación del Estado de establecer medios accesibles para la defensa de los derechos humanos, entre los que se incluyen los derechos político-electorales del ciudadano.
2. Los artículos 41, fracción IV, y 99, fracciones I a la IV de la Constitución, determinan que una de las finalidades del sistema de medios de impugnación en materia electoral consiste en garantizar los derechos políticos de votar, ser votado y asociación, concluyen que, dentro de los actos que pueden ser impugnados a través del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, quedan incluidos los actos de las entidades colocadas en una relación preponderante frente a los ciudadanos en lo individual que les permita o facilite conculcar los derechos de éstos, como es el caso de los partidos políticos.²⁰

Acerca de los procedimientos disciplinarios, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha sentado jurisprudencia²¹ respecto a los requisitos que deben cumplir los medios de defensa internos de los partidos políticos, así como los órganos partidarios encargados de conocer y resolver esos recursos, los cuales son:

- a) Los órganos partidarios que sean competentes para conocer de la controversia, deben encontrarse establecidos, integrados e instalados con antelación a los hechos litigiosos;
- b) Los funcionarios de dichos órganos deben garantizar la independencia e imparcialidad de sus actuaciones;

²⁰ *Ibidem*, pp. 161-164.

²¹ *Cfr.* Tesis de jurisprudencia publicada bajo el rubro "MEDIOS DE DEFENSA INTERNOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. SE DEBEN AGOTAR PARA CUMPLIR EL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD" *Ibidem*, pp. 178-181.

- c) Deben respetarse las formalidades esenciales del procedimiento exigidas constitucionalmente, y
- d) Deben resultar material y formalmente eficaces para restituir a los promoventes en el goce de sus derechos político electorales transgredidos.

Derivado del análisis anterior, podemos concluir que los actos de la vida interna, que han sido impugnados por los afiliados y ciudadanos, tomando en consideración las sentencias más relevantes de la Sala Superior del Tribunal Electoral, han sido los siguientes:

- La designación de candidatos.
- La expedición de estatutos y normas internas que deben tener ciertos elementos mínimos para ser considerados como democráticos.
- El procedimiento de reforma de las normas internas.²²
- Renovación de dirigencias.²³
- Procedimientos y sanciones disciplinarias.

Por otra parte, la democracia interna ha sido regulada en los estatutos de los partidos políticos. Para ello, elaboramos un cuadro del cual concluimos que sí están regulados los cuatro grandes rubros de la democracia interna en los estatutos de los principales partidos políticos, aunque los partidos que le otorgan una mayor participación a las minorías son el PRI y el PRD.

²² Encontramos un ejemplo de ello en la sentencia correspondiente al SUP-JDC-0009/2007, en la cual el Tribunal Electoral realizó una interpretación de los estatutos del PRI y determinó que el primero de los requisitos exigidos para validar la reforma reglamentaria aprobada en la XXV sesión extraordinaria del Consejo Político Nacional no había sido satisfecho. Por tanto, arribó a la conclusión que el procedimiento de modificación de la fracción XIV del artículo 21 del Reglamento del Consejo Político Nacional fue efectuada en contravención a lo dispuesto por el numeral 17 de los Estatutos del Partido Revolucionario Institucional. El órgano jurisdiccional en cita dejó sin efectos la reforma reglamentaria de dieciocho de agosto de dos mil seis, que proponía ampliar el término del encargo de la dirigencia nacional interina de ese instituto político de sesenta a ciento ochenta días.

²³ Al respecto véase la sentencia correspondiente al expediente SUP-JDC-539/2005 en la cual el Tribunal Electoral estableció que los estatutos del PRI prescriben dos clases de procedimientos para la renovación de su dirigencia nacional: uno ordinario y el otro extraordinario.

PARTIDO	SELECCIÓN DE CANDIDATOS	SELECCIÓN DE DIRIGENTES	PARTICIPACIÓN DE LAS MINORÍAS	SANCIONES Y ORGANOS DE CONTROL
Partido Acción Nacional	Sí	Sí	Sí (respecto del género y para la elección de candidatos)	Sí
Partido Revolucionario Institucional	Sí	Sí	Sí - Género - Jóvenes - Indígenas y sectores específicos de la sociedad	Sí
Partido de la Revolución Democrática	Sí	Sí	Sí - Género - Jóvenes - Indígenas - Migrantes	Sí
Partido Verde Ecologista Mexicano	Sí	Sí	Sí (respecto del género y para la elección de candidatos)	Sí

Los partidos políticos han establecido, por iniciativa propia, en sus estatutos, normas sobre la democracia interna, salvo en el caso del Partido Verde Ecologista Mexicano. Lo anterior con el objeto principal de legitimarse como organizaciones democráticas debido a la brecha que existe actualmente entre los ciudadanos y los partidos políticos.

V. Relación entre la democracia interna y el control de los actos de los partidos políticos que realiza el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Los militantes de los partidos han luchado por eliminar las prácticas negativas como el clientelismo, la endogamia, la brecha que existe entre los ciudadanos y los partidos políticos y el cacicazgo. Los ciudadanos han utilizado el juicio para la protección de los derechos

político-electorales del ciudadano. Para establecer la relación entre la democracia interna y el control legal de los actos de los partidos políticos analizamos los datos de los archivos electrónicos del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

JDC	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Datos archivos	43	64	109	43	253	142	1183	638	1001	915	1778	439

Apegados a los datos de los archivos electrónicos del Tribunal Electoral que nos señalan cuántos juicios para la protección de los derechos político-electorales fueron interpuestos durante cada año, podemos sacar las siguientes conclusiones. Respecto del 2000, año en que se abrió la posibilidad de impugnar las candidaturas de los partidos por no haber sido realizadas en cumplimiento de la normatividad interna del partido postulante, podemos aseverar dos cosas:

- a) Que el porcentaje de los juicios aumentó sustancialmente ya que durante el año anterior, esto es durante 1999, solamente fueron interpuestos 43 juicios. En cambio en 2000, la suma se elevó a 253.
- b) La segunda cuestión la constituye el hecho de que 2000 era un año electoral. Durante ese periodo se llevaron a cabo las elecciones federales para la renovación de los poderes ejecutivo y legislativo federales.

En el año 2002 encontramos 1,183 juicios, cuando en el año 2001 solamente se habían presentado 136. Ello consideramos que se debe a que durante el año 2002 fue creada la jurisprudencia que estableció como una obligación para los partidos políticos establecer en sus estatutos los elementos mínimos para que puedan ser considerados democráticos.

En 2003, año en que se renovó la Cámara de Diputados, fueron interpuestos 638 juicios. Durante ese periodo fue creada, de manera definitiva, a través de una jurisprudencia, la procedencia del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano contra los actos definitivos e irreparables de los partidos políticos.

El dato más significativo es sin duda el año 2006, año en el cual se renovaron nuevamente los poderes federales, ya que la cifra aumentó considerablemente puesto que fueron interpuestos 2,499 juicios.

Como podemos ver, la interposición de los juicios ha ido en aumento desde el año 2000, con un comportamiento homogéneo al alza de 2002 en adelante.

VI. Conclusiones

PRIMERA. El importante papel que los partidos políticos desempeñan les exige que extremen la obligación de que su estructura interna y funcionamiento sean democráticos. De ahí la relevancia de que dichas organizaciones desarrollen la democracia interna, ya que desde un punto de vista utilitario puede servir como el instrumento para salir adelante de la crisis de legitimidad de la que adolecen los mismos.

Existen dos puntos de vista sobre la democracia interna que debemos tomar en consideración al momento de reglamentarla, tanto a nivel constitucional como legal:

El sociológico, que implica encontrar un punto de equilibrio entre la democracia interna y la cohesión, disciplina y eficiencia de los partidos políticos, y el jurídico, que entraña hallar un justo medio entre el derecho de los partidos políticos a autogobernarse y los derechos de la militancia.

SEGUNDA. En nuestro país no se encuentra regulada de manera expresa, ni en la Constitución, ni tampoco en las leyes, la democracia interna de los partidos políticos.

De esta manera, son las organizaciones citadas, a través de las distintas fracciones parlamentarias que integran cada una de las cámaras del poder legislativo federal, quienes tienen en sus manos realizar las reformas constitucionales y legales para establecer una reglamentación expresa sobre la democracia interna.

Debido a lo anterior, es necesaria una reforma que prescriba expresamente, tanto en la Constitución como en las leyes, las reglas mínimas de la democracia interna de los partidos políticos abarcando los siguientes temas generales:

- La obligación de los partidos de contar, dentro de su estructura interna, con una Asamblea u órgano equivalente, como principal centro decisor del partido, que represente la voluntad del conjunto de afiliados.
- Derechos y obligaciones de la militancia.
- Mecanismos de selección de candidatos para cargos de representación popular y de partido.
- La participación de los afiliados y las bases en los órganos de gobierno del partido.
- Respeto del principio de mayoría, que haga que las decisiones sean tomadas en función de la agregación mayoritaria de las voluntades individuales y con garantías para las minorías.
- Establecimiento de mecanismos alternativos de solución de controversias y de procedimientos disciplinarios con garantías mínimas para los afiliados.

Sin embargo, no podemos dejar de reconocer que los partidos políticos, al margen de las resoluciones del Tribunal Electoral, a excepción del Partido Verde Ecologista Mexicano, han establecido normas sobre la democracia interna en un esfuerzo por legitimarse democráticamente ante la ciudadanía.

TERCERA. El control legal de los actos de la vida interna es una creación judicial ya que no se encontraba regulada de manera explícita ni en la Constitución ni en las leyes. En este sentido y, como ya lo habíamos señalado con antelación, fue el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación quien, al realizar la interpretación de las normas, abrió la posibilidad de que los afiliados y los ciudadanos interpusieran un juicio contra los actos de la vida interna de los partidos políticos. Este proceso fue de la mano con el periodo de transición del poder político y de la transformación gradual de las instituciones electorales.

Desde el año 2001, el Tribunal Electoral consideró que el registro de candidaturas era impugnabile sobre la base de que los candidatos no fueron electos conforme a los estatutos del partido postulante. Posteriormente, en 2002, estableció que era una obligación de los partidos políticos tener estatutos que cumplieran con los elementos mínimos para ser considerados democráticos. En el año 2003, la jus-

ticia electoral federal mexicana determinó que los militantes podían impugnar los actos definitivos e irreparables de los partidos políticos, a través del juicio para la protección de los derechos político-electorales.

Los afiliados de los partidos políticos y los ciudadanos vieron entonces la oportunidad para impugnar actos relativos a la vida interna de los partidos políticos como designación de candidatos y dirigentes, derechos de las minorías (por ejemplo las cuotas de género) y la expedición así como las reformas a su normativa interna, específicamente los estatutos, y con ello evitar las decisiones copulares.

Por otra parte, los dirigentes y órganos de los partidos políticos han visto restringido su poder político, ya que están obligados a cumplir con su normativa interna, la cual, a su vez, debe ser democrática so pena de ser sancionados.

Así encontramos casos en los cuales han repuesto procedimientos de designación de candidatos, se ha ordenado la expedición o modificación de los estatutos para que cumplan con los elementos mínimos para que sean considerados democráticos, han sido cambiadas las listas de candidatos de legisladores por el principio de representación proporcional, todo ello en beneficio de los afiliados y la democracia interna.

CUARTA. En este primer acercamiento a las jurisprudencias más importantes respecto de los actos de la vida interna de los partidos políticos y la democracia interna podemos concluir que existe una relación entre el control legal a través de la interposición de los juicios y la democracia interna de los partidos políticos. En este sentido, en la medida en que ha sido ampliada la jurisdicción del Tribunal contra actos de la vida interna de los partidos políticos ha ido en incremento la interposición de los juicios respectivos y, a su vez, se ha visto mermada tanto la disciplina como la cohesión interna que afecta también la eficiencia de los partidos sobre todo durante los procesos electorales federales.

Sin embargo, cabría hacer un estudio cualitativo de fondo de las sentencias para determinar los siguientes elementos:

1. Cuáles de todas las demandas fueron interpuestas contra actos de la vida interna de los partidos políticos.
2. Cuáles de todas estas resoluciones fueron fundadas o parcialmente fundadas para obtener un porcentaje que nos re-

vele en cuántas de ellas el órgano jurisdiccional controló los actos de la vida interna de los partidos.

3. Establecer los porcentajes que corresponden a cada partido político impugnado para verificar la relación de su normativa interna y el cumplimiento de la misma.
4. Qué tipos de actos de la vida interna de los partidos son impugnados, esto es, si se trata de designación de candidatos, elección de dirigentes, estatutos democráticos, procedimientos disciplinarios, derechos de las minorías, etc.
5. También sería interesante segmentar las sentencias correspondientes a los procesos electorales federales en las distintas etapas que lo conforman para ver en cuál de ellas se presentan la mayor cantidad de juicios.
6. Revisar cuántos incidentes de inejecución de sentencias existen en esta materia para ver qué partidos políticos muestran una resistencia respecto de su cumplimiento.

A pesar de los avances, hay mucho camino por recorrer. La investigación del tema requiere, sin duda alguna, de un trabajo cualitativo más profundo.

Bibliografía

- Dahl, Robert, *¿Después de la revolución? La autoridad en las sociedades avanzadas*, Barcelona, Editorial Gedisa, 1994.
- Duverger, Maurice, *Los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1951.
- Freidenberg, Flavia, “Democracia interna: reto ineludible de los partidos políticos”, *Revista de Derecho Electoral del Tribunal Supremo de Elecciones*, San José de Costa Rica, núm. 1, primer semestre de 2006.
- Kirchheimer, Otto, “El camino hacia el partido de todo el mundo”, Kart Lenk y Franz Neuman, (eds.), *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*, Barcelona, Anagrama, 1980.
- Maravall, José María, *El control de los políticos*, Madrid, Taurus, 2003.
- Michels, Robert, *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia interna*, Buenos Aires, Amorrortu Editores, 1991, t. 2.
- Navarro Méndez, José Ignacio, *Partidos políticos y “democracia interna”*, Madrid, Centros de Estudios Políticos y Constitucionales, 1999.
- Orozco Henríquez, José de Jesús, *La democracia interna de los partidos políticos en Iberoamérica y su garantía jurisdiccional*, VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, Sevilla, 2003.
- Panbianco, Angelo, *Modelos de partido*, Madrid, Alianza Editorial, 1982.
- “El partido burocrático de masas y el partido profesional electoral”, Calanchini J.J., *Partidos Políticos/3*, Montevideo, Uruguay, 1992.

Integridad: confrontación de las tesis de Ronald Dworkin con la práctica electoral mexicana

José Doménico Lozano Woolrich*

SUMARIO: Introducción. I. Consideraciones previas. II. Conceptos generales. III. El derecho electoral mexicano. IV. Conclusión.

Introducción

Es lugar común la idea de que existe un divorcio entre las cuestiones que se refieren a la filosofía y la praxis del Derecho; se ha dicho, muchas veces con razón, que las cuestiones filosóficas adolecen de aplicabilidad y, a la inversa, que en la práctica no se utilizan cuestiones filosóficas.

Lo anterior se debe a que no siempre se hace lo que es preciso: la filosofía no parece preocuparse de su aplicabilidad, y los responsables de la práctica jurídica hacen caso omiso a que el Derecho por aplicar tiene un sustento filosófico que le guía.

Armonizar ambas circunstancias fue el propósito fundamental de la elaboración del presente artículo, con base en la doctrina filosófica ex-

* Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca. Exsecretario de estudio y cuenta de la Sala Regional Xalapa del Tribunal Electoral Del Poder Judicial de la Federación.

puesta por el jurista estadounidense Ronald Dworkin en su texto *El imperio de la justicia* y confrontándola con la rama jurídica de más veloz evolución de los últimos años en México: el Derecho Electoral, y todo ello a la luz de la interpretación judicial.

Con esto no se pretende afirmar la influencia de Dworkin en el Derecho Electoral patrio. Existen muy diversas fuentes filosóficas a las cuales debe acudirse (con especial atención en Jerzy Wróblewski) para comprender más claramente *el porqué* de las directrices interpretativas del máximo órgano jurisdiccional en la materia.

Lo que sí se pretende en este texto es, como ya se dijo, verificar la aplicabilidad de las tesis de un autor y comprobar si, aun a través de métodos interpretativos diversos, son constatables en la práctica electoral.

Así, en el primer capítulo realizo una serie de consideraciones que bien podrían ser de carácter introductorio, pero que por su especificidad consideré mejor tratarlas en el cuerpo del ensayo y no en la presente.

En el capítulo segundo abordo algunos de los conceptos generales que maneja nuestro autor y que resultan indispensables para el cruce que posteriormente ha de hacerse entre la teoría y la práctica.

De tal práctica, precisamente, trata el capítulo tercero, intitulado “El Derecho Electoral mexicano”, el que se divide en dos apartados principales: uno en el que se hace una muy esquemática explicación acerca de las bases que de esta rama jurídica adopté para efectos de este estudio y otro —que es el de mayor extensión y en que se trata la parte central del presente— en el que intento demostrar dos cosas: que la práctica electoral mexicana es coincidente en lo general con la tesis de Dworkin, y que la tesis de Dworkin es, a su vez, útil para mejorar el sistema electoral mexicano.

Es también importante hacer notar que, para mayor ligereza del texto, a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se le llama Trife¹ a lo largo de la exposición, salvo algún caso, en que “Trife” se identifica con todo el Tribunal Electoral y no sólo con su Sala Superior, lo que creo no se presta a confusión de acuerdo al contexto.

Respecto de las fuentes, la temática central se desarrolla a partir de la página *web* del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

¹ Que es el nombre que suele dársele, fuera de rigor terminológico, derivado del nombre del anterior Tribunal Federal Electoral.

(<http://www.trife.org.mx> o <http://www.trife.gob.mx>), del libro *El imperio de la justicia*, de Ronald Dworkin, y del artículo “Reglas y principios en Ronald Dworkin. Una aproximación conceptual a los derechos fundamentales”, de Marcos Figueroa. Sólo de soslayo y en notas al pie se mencionan otros textos, específicamente de Robert Alexy, Ricardo Guastini y Francisco Javier Ezquiaga Ganuzas, aunque éstos no forman base de nuestro trabajo y por ello no son referencia obligatoria para su comprensión.

Así pues, son fundamentalmente cuatro los objetivos perseguidos en este texto: dar a conocer, siquiera someramente, las tesis de Ronald Dworkin; ciertos rasgos de la práctica de la Sala Superior del Tribunal Electoral de la Federación; acreditar que la filosofía y la praxis representan un vínculo indisoluble —aunque no siempre reconocido—; y, finalmente, sembrar la duda intelectual respecto de *lo que es Derecho*. Si cualquiera de ellos se cumple, me tendré por satisfecho.

I. Consideraciones previas

Las diversas posturas que maneja Ronald Dworkin en *El imperio de la justicia* son en extremo ricas y complejas; esa riqueza obliga a que un trabajo de limitada extensión como el presente, deba constreñirse a cierto aspecto en particular, que toca sólo tangencialmente algunos de los conceptos estrictamente indispensables para la comprensión del punto a tratar, lo que indudablemente resta no sólo profundidad, sino incluso pulcritud y exhaustividad académica al presente. Sin embargo, en un esfuerzo compensatorio, se tratará el aspecto que estimo central de la tesis dworkiniana, esto es, el derecho como un concepto interpretativo a la luz del ideal político de la *integridad*.

Esta concepción interpretativa del derecho, sólo se acredita mediante el análisis de los llamados *casos difíciles*, de los cuales el profesor angloparlante toma ejemplos acaecidos al seno del sistema jurídico en el cual se inscribe su doctrina, esto es, el sistema del *common law*; éstos son: el caso *Elmer*; el caso del *Snail Darter*; el caso *McLoughlin*, y el caso *Brown*.

Cada uno de esos casos fue elegido, asumo, por el hecho de ser paradigmáticos respecto de soluciones adoptadas en sentido exactamente contrario; de esta suerte, en el caso *Elmer* se aplicó un princi-

pio que no aparecía evidentemente en un estatuto —el de testamentos en el particular—, es decir, se dio una solución con base en un ordenamiento jurídico que no preveía el caso en particular, que amplió, por decirlo de algún modo, el contenido de la ley.

En el caso del *Snail Darter* se interpretó un estatuto en sentido restrictivo, haciendo que su contenido fuera aplicable a un problema cuyo planteamiento no le hacía aparecer claramente excluido del propio ordenamiento.

En cambio, los casos *McLoughlin* y *Brown* se refieren a la interpretación de decisiones judiciales del pasado, que, en el sistema jurídico anglosajón, constituyen fuente formal del derecho en virtud de tratarse de “precedentes”; en el primero de ellos, un precedente sostenido en más de una ocasión, se interpretó en forma extensiva, hizo valer la protección que otorgaba a un asunto que no era exactamente igual en un aspecto fundamental; en el segundo de ellos, la Suprema Corte de los Estados Unidos de América abandonó un criterio sostenido anteriormente en idéntica controversia.

Se ha dicho que la postura de Dworkin sólo es sostenible en el marco de su propio sistema jurídico, por lo que adolece de la característica de generalidad necesaria para ser considerada una tesis rival de las grandes escuelas jurídicas, pese a que el propio autor se manifiesta abiertamente adversario del positivismo y del pragmatismo jurídicos; quizá parte de esta errónea aseveración se basa en que la integridad como principio político es exigible en una *comunidad de principio*, calificativo que, podría decirse, le otorga a las sociedades estadounidense e inglesa.

Sin embargo, también podría decirse que esas sociedades tienen la *aspiración* de ser calificadas como comunidades de principio; así, y dadas las virtudes morales que Dworkin atribuye a dicho tipo de comunidad, es válido decir que todas las sociedades, sin importar el Estado al que pertenezcan, comparten la misma aspiración, de acuerdo a sus propios y particulares valores morales.

Así, los conceptos que se requiere conocer, siquiera someramente, para estar en aptitud de calificar si nuestras prácticas legales se adecuan a la tesis del sucesor de Hart en la cátedra de Jurisprudencia de la Universidad de Oxford, son los siguientes: 1) Los principios y las reglas; 2) La novela en cadena; 3) La integridad, y 4) El método interpretativo de Hércules. Lo anterior, en virtud de ser con-

ceptos que difieren claramente de los expuestos como componentes jurídicos de acuerdo a las tesis más bogantes, además de llevarnos, particularmente, casi de manera automática, a asumir que es posible, en los casos difíciles, encontrar una *única respuesta correcta*.²

II. Conceptos generales

1. Los principios y las reglas

Sigo en este apartado al maestro oaxaqueño Marcos Figueroa, quien explica que Dworkin considera que, en la resolución de los casos difíciles, los juristas no sólo recurren para su solución a las normas, sino que también hurgan y encuentran otros estándares distintos, que son los principios y las directrices políticas.³

Los principios pueden entenderse en sentido genérico y en sentido específico; en el primero de ellos, son oponibles a las normas (reglas), mientras que en el segundo, se oponen a las directrices políticas. Estas últimas constituyen disposiciones programáticas que un Estado tiene como objetivos a cumplir; por otra parte, los principios en sentido estricto son “estándares” que han de observarse en virtud de una “exigencia de la justicia, la equidad o alguna otra dimensión de la moralidad”.⁴

Por otra parte, la distinción con las normas se funda en el hecho de que en éstas se contemplan hechos definidos, mientras que los principios carecen de contenido específico; por tal razón, las normas son o no aplicables en una fórmula de “todo o nada”, donde de dos normas que se encuentren en franca o abierta contradicción, sólo una puede ser válida; es decir, son de aplicación disyuntiva.

² No obstante, ha adquirido diversos matices, desde una teoría “fuerte” y, según algunos, insostenible (Alexy, Robert, *Derecho y razón práctica*, Fontamara, 2a. ed. México, 1998, p. 17), hasta algunas más débiles (idem). Personalmente, creo que la respuesta correcta debe inscribirse en el marco de *la mejor respuesta posible*, por supuesto, en determinado tiempo, lugar y circunstancia, como expreso más adelante.

³ Figueroa, Marcos, “Reglas y principios”, Ronald Dworkin. “Aproximación conceptual a los derechos fundamentales”, en *Jus Semper Loquitur*, revista del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Oaxaca, núm. 36, Oaxaca, p. 64.

⁴ Dworkin Ronald, *Los derechos en serio*, Ariel, Barcelona, 1a. ed, 5a. reimp., 2002, p. 72.

Mientras tanto, los principios tienen una dimensión de peso, en que pueden entrar en conflicto dos de ellos —o más— sin que por la prevalencia de uno, el o los otros pierdan validez o fuerza, de tal suerte que en un caso distinto donde nuevamente se presente el mismo choque, pueda ser aplicado preferentemente el principio que en un primer supuesto fue rechazado.⁵

2. La novela en cadena

La novela en cadena es una metáfora con la que Ronald Dworkin pretende explicar no sólo el desarrollo evolutivo del Derecho hasta llegar al actual, sino también la “mejor manera” de producir derecho.⁶

Antes de introducirnos en esta metáfora, el profesor estadounidense equipara la interpretación de textos jurídicos a la interpretación literaria, pues, en su dicho, en ambas producciones el intérprete debe buscar la interpretación que haga mejor la obra; aunado a lo anterior, otorga al juez la responsabilidad de convertirse en uno de los “autores” de esa novela en cadena, que es el orden jurídico.

Esta concepción del derecho como producción literaria se explica precisamente con la novela en cadena, que consiste en imaginar al derecho como una novela cuya composición se encarga a diferentes autores, cada uno de los cuales tuviera que hacer sólo un capítulo de ella, uno en pos del otro. Para lograr este objetivo sin convertirlo en un cadáver exquisito, cada uno de los autores subsecuentes debe tratar de interpretar lo que han dicho los autores anteriores, descifrando las características de los personajes, sus circunstancias, los hechos que han acaecido, su relación temporal, etcétera.

La metáfora elaborada por el abogado anglosajón es sumamente afortunada, pues existen un sinnúmero de autores que intervienen en la construcción del Derecho, a similitud de los autores de la “novela en cadena”; por ello, se debe buscar la interpretación que *mejor* convenga al capítulo que corresponde escribir al cuerpo legislativo o al juez que tenga encomendada la obra.⁷

⁵ Figueroa, *op. cit.*, pp. 64-66.

⁶ Dworkin, Ronald, *El imperio de la Justicia*; Gedisa, 2a. ed, pp. 166-173.

⁷ Dworkin, *op. cit.*, pp. 44-71.

3. La integridad en el Derecho

El concepto de “integridad” propuesto por Ronald Dworkin es, ahora, mucho más sencillamente explicable si no se pierde de vista lo dicho en torno a los principios ni a la metáfora literaria comentada en el apartado anterior.

La “integridad”, en su significado natural, se refiere a la “cualidad de íntegro”;⁸ íntegro, por su parte, es un adjetivo que tiene dos acepciones:⁹ una, en la que significa “que no carece de ninguna de sus partes”, y otra que, cuando es dicho de alguien, significa que es “recta, proba, intachable”.

Ahora bien, ¿es esto a lo que alude Dworkin? Categóricamente, así es. Dworkin da al término que propone justamente los dos contenidos, la de carencia de alguna de sus partes, y la de conducta recta, proba, intachable, aunque en el primer caso referido a un método de interpretación, concordante con la segunda definición, que se refiere a un ideal político. Veamos por qué.¹⁰

Afirma nuestro autor que eligió ese nombre para equipararlo con la idea de moralidad personal; en este sentido, entonces, se entiende el término “integridad” como un actuar recto, proba, intachable. Queremos —dice Dworkin— que nuestros vecinos actúen correctamente con nosotros. Pues así es como debe actuar el Estado, pero ¿qué es lo correcto? Aquí se involucra el primer significado de íntegro: tenemos que ver al Derecho en todas sus partes, en su conjunto; de acuerdo a lo antedicho, no sólo vale analizar las proposiciones normativas, sino también los principios y las directrices políticas de que está compuesto el Derecho.

Con base en este análisis “integral”, el juzgador (o aquél ante quien se plantee el conflicto, que es el más reciente novelista en cadena del Derecho), deberá encontrar una solución que permita que el Estado siga siendo, en su actuar, “íntegro”. Esto es, que su actuación sea acorde a los

⁸ *Diccionario de la Lengua Española*, de la Real Academia, <http://www.rae.es>; voz integridad.

⁹ *Ibidem*, voz íntegro.

¹⁰ Esta es una construcción personal con base en lo expuesto por nuestro autor, y no una afirmación de éste. Sin embargo, y pese a que llegué a esta conclusión por un camino propio, creo que es coincidente con los dos niveles o tipos de integridad que Dworkin considera existen: la integridad *pura* y la integridad *inclusiva*, *op. cit.*, pp. 284 y 285.

principios que el propio Estado ha ido instituyendo (lo que es independiente de las opiniones subjetivas de cada uno de los miembros de la comunidad); es decir, aquel intérprete que reconozca la *integridad* —como ideal político—, utilizará un método que la incluya —es decir, sumará las partes del todo— como elemento indispensable a valorar en la interpretación, lo que, a su vez, logrará la integridad como ideal político; es decir, surge un círculo virtuoso jugando con ambas acepciones del término que se estudia.

4. Un resumen provisorio: el método de Hércules

Toda vez que Hércules es un juez de *common law*, su método interpretativo está enfocado fundamentalmente al análisis de precedentes judiciales; no obstante, y dado que en su sistema jurídico también existen ordenamientos jurídicos escritos, adapta su método para la interpretación de éstos (a los que Dworkin llama “estatutos”).

Así, no sólo incluye la integridad política y el derecho como integridad, sino que respeta el método histórico y atribuye un significado al contenido normativo, no desde la perspectiva del orador,¹¹ que sería insuficiente por corresponder a un contexto temporal, social y, en términos generales, circunstancial determinado, amén de su imposibilidad práctica para construir lo que quisieron decir *cada uno* de los legisladores; tampoco a través de proposiciones contrafácticas,¹² por su carácter arbitrario bajo cualquier perspectiva.

Lo que hará, es atribuir un *rol* político a la historia legislativa a la luz de cómo se concibe a la legislación en una comunidad de principio, que considera a la legislación como actos de Estado y no como parte del mismo estatuto, para decidir “qué historia del hecho legislativo es la mejor”,¹³ y, precisamente, la mejor interpretación de la intención legislativa es aquella en que el Estado no engañe al público.¹⁴

¹¹ Que se explica en el capítulo segundo de *El imperio de la Justicia*.

¹² Que se rechaza en las pp. 230-232 de la obra en cita.

¹³ *Op. cit.*, pp. 244; no obstante, no se debe pensar que lo que hace Hércules es un simple “historicismo”, el que se niega en el mismo sentido que el “significado del orador”, pp. 254-256.

¹⁴ Se materializan así los conceptos de integridad en sus dos acepciones, como ya dije: recurrir a los principios y al “novelista en cadena”, porque si el Estado no engaña al ciudadano, es “íntegro”.

III. El derecho electoral mexicano

1. El artículo 30 del Cofipe

El artículo 30 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece, en su segundo párrafo, que en cuanto a las disposiciones de la materia, “La interpretación se hará conforme a los criterios gramatical, sistemático y funcional, atendiendo a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 14 de la Constitución”. Este ordenamiento constitucional a su vez, establece que “en los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho”.¹⁵ No obstante que el texto constitucional hace referencia, como puede apreciarse, a las controversias de naturaleza civil, la legislación secundaria reconoce la existencia de principios a los cuales ocurrir en la resolución de los conflictos en materia electoral.

Lo anterior debe complementarse con los criterios de interpretación que el Estado impone en la proposición normativa en comentario; por “gramatical”,¹⁶ debemos atender a la letra de la ley, cuando ésta sea clara o no se preste a confusión, aunque esto sólo es posible en los casos *fáciles*, de obvia respuesta.¹⁷

Debe también atenderse al criterio “sistemático”, que por un lado implica “que sigue o se ajusta a un sistema”, y por otro, en Biología, es el “estudio de la clasificación de las especies con arreglo a su historia evolutiva o filogenia”,¹⁸ lo que es perfectamente adaptable, *mutatis*

¹⁵ Se alude a los principios en “sentido restringido”, que ya hemos comentado.

¹⁶ “Gramatical” es relativo a la gramática; ésta, a su vez, es la “ciencia que estudia los elementos de una lengua y sus combinaciones”, lo que es mucho más complejo que la mera “semántica” y su aguijón, tan vituperados por Dworkin. *Diccionario de la Real Academia Española*, www.rae.es; voz “gramatical”.

¹⁷ Página 247: no existe un significado “claro” del texto legal, sino cuando la respuesta al problema planteado es “clara” (*vid.* entre otros: GUASTINI, Ricardo, *Estudios sobre la interpretación jurídica*, Porrúa, 5a. ed. México, 2003, capítulo primero, y Ezquiaga Ganuzas, Francisco Javier, *La argumentación interpretativa en la justicia electoral mexicana*, TEPJF, México, 2006, pp. 71-87).

¹⁸ *Diccionario de la Real... op. cit.*, voz “sistemático”.

mutandis, a la práctica interpretativa jurídica exigida en el precepto en estudio. Por otra parte, “sistema” significa “conjunto de reglas o principios sobre una materia racionalmente enlazados entre sí”.¹⁹

Entonces un criterio “sistemático” equivale al reconocimiento del derecho como integridad, como un todo; al propio tiempo, y en virtud de lo mismo, por definición, el intérprete deberá acudir a la historia legislativa, pues nuestro sistema jurídico actual para ser comprendido requiere que no se prescinda de sus antecedentes que, en última instancia, son también parte del sistema.

“Funcional”, por su parte, es un término que, en lo que interesa, significa “eficazmente adecuado a sus fines”.²⁰ Para hablar de funcionalidad en el sentido que se le está otorgando, es necesario entender que esta “funcionalidad” lo que pretende es que el derecho se aplique, de acuerdo al ideal político, “integridad” en los términos ya descritos, o dicho de otro modo, que se analice la función que un precepto normativo cumple en el sistema jurídico, a efecto de que en su aplicación realmente se dé vigencia a los principios que previamente haya reconocido el propio Estado.

En otras palabras, este artículo tiene importancia trascendental para nuestro estudio, pues su cumplimiento es posible en la actuación de los Tribunales de la materia a través de la adopción del método de Hércules.²¹

Por supuesto que puede decirse que estoy siendo arbitrario al atribuir tales significados a las palabras empleadas por el legislador, pero estimo que ésta es la *mejor interpretación* de la disposición normativa para los propósitos de contraste que he propuesto; así, desde un punto de vista “dworkiniano” es la que mejor le justifica *moralmente*, además de que tal propuesta interpretativa se *adapta a nuestro medio*; no me encargaré de demostrar lo anterior con mayores argumentos meramente verbales pues, en las páginas subsecuentes, analizaré *grosso modo* algunas resoluciones en las que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, como ya dije, adopta método similar al de Hércules, con base en la aplicación de este precepto.

¹⁹ *Ídem*, voz “sistema”.

²⁰ *Ídem*, voz “funcional”.

²¹ Debe verse, como dije en la introducción, la obra de Jerzy Wróblewski, *Sentido y hecho en el Derecho*, Fontamara, 18, México, 2001.

2. Las tesis de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Elegí algunas tesis del Trife, entre muchas otras que podrían comprobar las afirmaciones que he venido sosteniendo, por considerarlas *prima facie* las más representativas para nuestro tema.

A. El reconocimiento de los principios

La primera de ellas es una tesis relevante, identificada con el número S3EL 010/2001, y que por su trascendencia se transcribe:

ELECCIONES. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES QUE SE DEBEN OBSERVAR PARA QUE CUALQUIER TIPO DE ELECCIÓN SEA CONSIDERADA VÁLIDA. Los artículos 39, 41, 99 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagran los principios que toda elección debe contener para que se pueda considerar como válida. En el artículo 39 se establece, en lo que importa, que el pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno; el artículo 41, párrafo segundo, establece que la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas; en el artículo 99 se señala que todos los actos y resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios podrán ser impugnados ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; por su parte, el artículo 116 establece, en lo que importa, que las constituciones y leyes de los estados garantizarán que las elecciones de los gobernadores de los estados se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, y que serán principios rectores de las autoridades estatales electorales, los de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia. De las disposiciones referidas se puede desprender cuáles son los elementos fundamentales de una elección democrática, cuyo

cumplimiento debe ser imprescindible para que una elección se considere producto del ejercicio popular de la soberanía, dentro del sistema jurídico-político construido en la Carta Magna y en las leyes electorales estatales, que están inclusive elevadas a rango constitucional, y son imperativos, de orden público, de obediencia inexcusable y no son renunciables. Dichos principios son, entre otros, las elecciones libres, auténticas y periódicas; el sufragio universal, libre, secreto y directo; que en el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales prevalezca el principio de equidad; 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. La observancia de estos principios en un proceso electoral se traducirá en el cumplimiento de los preceptos constitucionales antes mencionados.

No obstante que en la tesis no se explica en qué consiste cada uno de los principios que menciona, los enarbola como necesarios para que se desarrolle una elección; ahora bien, hasta el momento sólo se reconoce que el Estado ha adoptado estos principios, parte de la tesis de Dworkin, pero no se aprecia claramente cómo se adecua la integridad en cualquiera de las dos acepciones que se vieron anteriormente. Ello se logra si se relaciona la jurisprudencia S3ELJ 23/2004:

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

¿Cómo entender y derivar la integridad a partir de estas tesis? Es necesario, para mayor claridad, saber que el origen primero de ellas

es el juicio de revisión constitucional SUP-JRC-487/2000, conocido en el medio como “caso Tabasco”; en éste se plantearon diversas irregularidades que, a decir de los impugnantes, afectaban la elección de gobernador en el proceso local de aquel Estado en el año 2000.

Sin embargo, la legislación electoral de Tabasco no prevé la posibilidad de anular la elección de gobernador, es decir, no existe causal alguna por la que pudiera darse esta nulidad. Sin embargo, al resolver el Trife determinó que aunque en la ley expresamente no se contemple una causal de nulidad, ésta puede darse si se *vulneran los principios que el propio Estado había postulado como necesarios para la validez de las elecciones*; a la construcción de esta causal de nulidad le llamó “abstracta”.²²

Entonces, la resolución que recayó a este expediente, consistente en decretar la nulidad de las elecciones de gobernador en ese Estado sureño, se basó en la causal “abstracta”, no expresada en la ley; de haberse atendido el colegiado a la letra del “estatuto”, de haber considerado que el derecho sólo es el conjunto de normas, no habría podido anular la elección de gobernador.

Sin embargo, la postura descrita habría implicado violentar la *integridad* del Estado, pues si el Derecho sólo es el significado literal de la ley,²³ entonces el propio Estado incumpliría los principios que en el propio ordenamiento y en otros superiores jerárquicamente, contempla.

Así, la solución adoptada por el Trife reconoce la integridad como ideal político del Estado, al afirmar que debe darse vigencia a los principios que él mismo postula.²⁴

B. La integridad en el Derecho como método

Sin embargo, aunque lo expuesto acredita el reconocimiento de la integridad como ideal político del Estado, y aunque afirmo que el Trife

²² En oposición a “concreta”, *vid.* anexo 1.

²³ Es decir, si fuesen víctimas del llamado por Dworkin “aguijón semántico”.

²⁴ El desacuerdo teórico sobre el derecho también se acredita en este caso, en que existieron dos votos disidentes contra la opinión mayoritaria, en los que se afirma que las causales de nulidad son de carácter limitativo, y que sólo se puede hacer lo que la ley textualmente permite.

aplica *de tacto* el método interpretativo de Hércules, esto no queda acreditado aún; es decir, sólo se comprobó la existencia en nuestra práctica electoral, de uno de los dos tipos de integridad, sin que sea evidente la integridad del derecho (aunque se presiente, pues de los textos transcritos se advierte que el Trife no construyó su análisis únicamente a la ley estrictamente aplicable, sino a otros ordenamientos, como las constituciones federal y local).

Claro que podría decirse que los preceptos estudiados en estos otros ordenamientos se refieren a la materia electoral, por lo que no es sostenible el concepto interpretativo de la integridad. Esto no es del todo cierto, por lo que trataré de demostrar que lo que nuestro sentido jurídico indica es verdad, y que el Trife se vale —voluntariamente o no— de la integridad en el Derecho como elemento fundamental de interpretación, con un par de asuntos diversos, muy similares en sus circunstancias.

En el expediente REC-34/2003, relativo a un recurso de reconsideración, se decretó la nulidad de la elección de diputados federales por el principio de mayoría relativa en el distrito 05, correspondiente a Zamora, Michoacán, por haberse utilizado imágenes religiosas en la campaña electoral, modificando así la resolución que había emitido la Sala Regional del propio Trife, que había confirmado la elección; este asunto es conocido coloquialmente en el medio electoral como “caso Zamora”.

Por otra parte, en el expediente JRC-69-2003, el Trife confirmó una resolución del Tribunal Electoral del Estado de México, en que se anuló la elección municipal del ayuntamiento de Tepozotlán, México; a esta controversia se le conoce —como puede preverse— con el nombre de “caso Tepozotlán”.

En ambos casos, los candidatos que resultaron triunfadores incluyeron en su propaganda política imágenes o alusiones religiosas, concretamente referidas al catolicismo. Si bien existe en las legislaciones electorales —federal y locales— la prohibición para que los partidos políticos se vinculen de cualquier manera con temas religiosos, el incumplimiento de tal prohibición no acarrea expresamente como sanción la nulidad de elección. Además, no se aprecia claramente que se vulnera alguno de los principios que se enarbolan en la tesis relevante comentada en primer término. Entonces, ¿por qué anuló y confirmó, respectivamente, la nulidad de elección?

En los dos asuntos el Trife analizó la legislación electoral; sin embargo, como no había en ella respuesta que le permitiera honrar la integridad como ideal político, decidió, a similitud de lo hecho por Hércules en el caso McLoughlin, abrir círculos concéntricos en torno al asunto que le era planteado: resultaba claro, en ambos casos, que el Partido Acción Nacional utilizó símbolos religiosos en su propaganda; sin embargo, no existe en las legislaciones electorales en estudio, causa de nulidad aplicable a ese caso.

Por otra parte, la construcción que se había hecho de la “causal abstracta” y de los principios en materia electoral, no incluían algo expresamente relativo a las cuestiones religiosas, no obstante que el círculo concéntrico se había ampliado hasta las disposiciones constitucionales de la materia electoral.

Así las cosas, las opciones eran dar validez a las respectivas elecciones, o abrir un nuevo círculo, en el que se incluyeran los preceptos constitucionales en materia religiosa, esto es, los artículos 23 y 130 constitucionales, así como de tratados internacionales vinculados a ese tema. Al hacerlo así, incluyó también el análisis de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público; de ello se obtuvo la conclusión de que existe el derecho de libertad religiosa de los individuos, mas no así de las personas colectivas, como lo son los partidos políticos. Es decir, se verificó que no se conculcara un derecho diverso que en su favor pudieran tener los partidos políticos.

En la misma tesitura, se verificó si la libertad de expresión prevista por el artículo 60 de la Constitución se veía vulnerada al impedir a los partidos políticos incluir en su propaganda motivos o alusiones religiosas, que concluyó negativamente.

Posteriormente, se prestó especial atención al hecho de que el artículo 130 constitucional menciona, de entrada, un “principio histórico de separación del Estado y las iglesias”; para saber el contenido de este principio, acudió el Trife entonces a la exposición de motivos de la reforma constitucional que nos entrega el artículo vigente, se encontró que tal separación es fundamental del Estado mexicano y concluyen —aunque no sea esa la expresión que utilizan— que su conculcación vulnera la integridad política de éste.

En un análisis más profundo, acudieron a los ordenamientos que en materia electoral han regido al país desde 1916, se pasó por los de

1917, 1918, 1946, 1973, 1986 y el actual en sus versiones anteriores, se encontró en todos ellos la prohibición a los partidos políticos para utilizar en su propaganda alusiones de carácter religioso.

De esta forma, se concluyó que la vigencia del principio de separación entre la Iglesia y el Estado en materia electoral, sólo se lograba si se impedía que el partido político que lo violentara accediera a algún cargo de elección popular en la elección en que hubiera cometido la falta. Creo que no es necesario mayor esfuerzo para acreditar que la interpretación se aproximó al método de Hércules, y reconoció al Derecho como integridad en su concepto interpretativo.

Aunado a lo anterior, se garantizó que la interpretación diera vigencia a los principios postulados por el Estado mexicano, en un esfuerzo de hacer, de éste, un Estado *íntegro*.

C. La única respuesta correcta

a) *La integridad como ideal político*

Sin embargo, ¿eran estas las respuestas correctas? Sin duda que las resoluciones comentadas son las que encuentran mejores justificaciones morales en virtud de la integridad del Estado, pero ¿cómo saber si este método es eficaz para encontrar esa respuesta correcta? Comentaré un par de ejemplos: el llamado “caso Juchitán”, al que corresponde el número de expediente SUP-JRC-258/2001 y el relativo al expediente SUP-JRC-406/2004, del que desconozco si ha sido “bautizado”, por lo que lo llamaré “caso Esteva”.

En el primero de ellos, se impugnó la resolución del Tribunal Estatal Electoral de Oaxaca, en que se declaró elegible al primer concejal de la planilla del Partido Revolucionario Institucional, que resultó ganadora para la integración del Ayuntamiento del Municipio de Juchitán de Zaragoza, Oaxaca en el año 2001. El argumento del recurrente se basó en la prohibición que existe en el Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca de registrar a la misma persona para contender por dos cargos distintos en el mismo proceso electoral. La persona que presidía la planilla había sido registrada y había contendido previamente para ser electo diputado por el principio de mayoría relativa en el distrito que comprende la municipalidad en la que posteriormente contendió para concejal.

La consideración total del Tribunal local para sostener la elección consistió en que los procesos para elegir diputados y el de elección de concejales municipales eran distintos. El Trife, haciendo uso de la integridad en la interpretación, consideró que se trataba del mismo proceso, por razones históricas y de principio: de la resolución que se estudia, se obtuvo incluso una tesis relevante identificada con el número S3EL 086/2002:

INELEGIBILIDAD. PROHIBICIÓN PARA REGISTRAR AL MISMO CANDIDATO A DISTINTOS CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR EN UN SOLO PROCESO ELECTORAL (Legislación de Oaxaca). De la interpretación de los artículos 11, 134, 135 y 136, párrafo 2, del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca, se desprende, por una parte, que la prohibición para registrar el mismo candidato a cargos de elección popular en un solo proceso electoral, no alude a una exigencia de carácter meramente registral, sino a un requisito indispensable para poder aspirar a dichos cargos, puesto que aquélla se encuentra prevista tanto en el capítulo correspondiente a los requisitos de elegibilidad, como en el relativo al procedimiento de registro de candidatos, por lo que de haber sido la intención del legislador que aquello fuera así, es decir, meramente registral, no la hubiera incluido también en los requisitos de elegibilidad, y por otra, porque en el sistema electoral adoptado por la referida legislación, respecto a las elecciones para la renovación de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y de los ayuntamientos, formalmente, sólo existe un proceso electoral, no obstante la dualidad de fechas en que éstas se celebran, dado que las primeras se llevan a cabo en diversa a la última, toda vez que así lo revela el tercero de dichos preceptos, cuando establece la temporalidad en que inicia y termina, sin aludir a fechas diferentes que hagan presumir la existencia de otro, es decir, tales elecciones, incluyendo las del primer supuesto cuando la fecha de la elección respectiva coincida con la de los segundos y en la misma anualidad que la de los últimos, forman parte del proceso electoral que inicia con la primera sesión del Consejo General Electoral en el mes de enero y concluye con la calificación de los ayuntamientos, lo que, se insiste, revela, de modo formal, la existencia de un solo proceso electoral. Esto se corrobora atendiendo al texto origi-

nal y reformas del mencionado artículo 135 de la citada codificación, en virtud de que preveía, inicialmente, la existencia de dos procesos electorales, uno para la elección de diputados y gobernador del Estado, y otro para la renovación de los ayuntamientos, pero que posteriormente fue reformado, estableciendo sólo uno.

En este sentido, no existe algo que haga dudar de que la interpretación del Trife fue la correcta; sin embargo, en el cuerpo de la resolución, e incluso en la tesis relevante, se sostiene que, de violentarse la prohibición expuesta, se apareja la inelegibilidad del candidato, sin que exista una justificación realmente razonable para esta aseveración, pese al esfuerzo del Trife para hacerlo ver así, pues además de no ser una expresión legal que no deje lugar a dudas, no se advierte que se tratara de salvaguardar algún principio, es decir, que esta afirmación haga, en cuanto a su moral política, mejor al Derecho Electoral.

Por otra parte, en la elección de concejales para la conformación del ayuntamiento de Oaxaca de Juárez, contendió Alberto Esteva Salinas a la cabeza de la planilla postulada por el Partido Convergencia; previamente había sido registrado por la Coalición Todos Somos Oaxaca como candidato a diputado local por el principio de representación proporcional, pero poco después de su registro, renunció a la candidatura y fue substituido, es decir, no contendió en la elección de diputados al Congreso local.

El Tribunal Electoral del Estado resolvió un recurso en que se controvertía la elegibilidad de Esteva, le dio la razón al recurrente y declaró inelegible a Alberto Esteva Salinas, al pretender aplicar el mismo criterio que el Trife utilizó en la resolución del caso Juchitán, pese a ser supuestos que difieren en un aspecto sustancial, como lo es el hecho de que Alberto Esteva no contendió en la primera elección. La base fue que en el caso Juchitán y en la tesis derivada de éste, el Trife sostuvo que el doble registro era causa de inelegibilidad.

El Tribunal local omitió la integridad del Derecho y, consecuentemente, rechazó la integridad como ideal de moralidad política, pues inexplicablemente eligió aplicar parte de una tesis no obligatoria, perdió de vista que en el caso Juchitán claramente se violentaba la equidad en la contienda, lo que no ocurría en modo alguno en el caso Esteva, es decir, la integridad exigía soluciones diversas para cada caso.

El garrafal yerro fue reparado por el Trife, el que concluyó que el candidato inhabilitado por el Tribunal local era elegible para el cargo, basado en que la prohibición que establece el Código electoral local es únicamente para efectos del registro, y no para efectos de elegibilidad.²⁵

Ahora bien, al resolver el caso Esteva, el Trife valoró la tesis que invocó el Tribunal local, esquivó lo que antes había consagrado, y dijo que esa tesis únicamente determina que en el Estado de Oaxaca la elección de diputados y de concejales se desarrolla en un mismo proceso electoral, es decir, no se atrevió a decir que esa aseveración en el caso Juchitán *había sido* errónea, a similitud de lo que hizo la Corte norteamericana al resolver el caso Brown.²⁶

Sin embargo, esta nueva solución, a mi entender, sin duda que es, desde el punto de vista de la integridad como moralidad política, profundamente mejor, pues puede apreciarse que logra proteger el principio de equidad en la contienda, el que se vulnera sólo si el candidato doblemente registrado participa en dos elecciones, con las diferencias obvias que ello implica respecto de candidatos que participen en sólo una elección, por la mayor exposición ante el electorado que tiene en su favor el doble contendiente.²⁷

²⁵ "... No pasa desapercibido para esta Sala Superior que la autoridad responsable, para reforzar su consideración, haya citado la tesis relevante sustentada por esta Sala Superior cuyo rubro es INELEGIBILIDAD. PROHIBICIÓN PARA REGISTRAR AL MISMO CANDIDATO A DISTINTOS CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR EN UN SOLO PROCESO ELECTORAL (Legislación del Estado de Oaxaca), la cual no es aplicable al presente caso, pues dicha tesis surgió a partir de la controversia de que un registro para el cargo de Diputado al Congreso local y otro para Municipio de Ayuntamientos se registraban en diversos procesos electorales, por lo que se arribó a que ambas elecciones se desarrollan en un mismo proceso electoral y que efectivamente, es inelegible quien pretendiera contar con dos registros como candidato a diferentes cargos de elección popular, lo que no pugna con las consideraciones antes hechas." Nótese, pese a lo expresado por el Trife, que el rubro de la tesis es "INELEGIBILIDAD. PROHIBICIÓN PARA REGISTRAR AL MISMO..." Nunca se hace mención a quien *cuente con dos registros*, sino simplemente a *registrar*. Tampoco en el caso Juchitán contaba el candidato con dos registros, pues cuando se registró como parte de la planilla para Concejales, ya había pasado la jornada electoral para la elección de diputados. No se analiza, en cambio, la "definitividad" del registro, alcanzada al participar en la jornada electoral, y que daría una solución apropiada a ambos problemas.

²⁶ *El imperio...*, p. 34; la Corte dijo que sólo "si el actual fallo era inconsistente con el de Plessy, entonces se invalidaba el fallo anterior". ...

²⁷ Otro tema de análisis sería si produce los mismos efectos negativos para la equidad en la contienda participar como candidato a diputado por el principio de mayoría relativa que participar para el mismo cargo por el principio de representación proporcional, partiendo de la idea de desarrollar, o no, campaña electoral.

b) *El peso de los principios:
primer intento de comprobación*

Ahora bien, en los casos expuestos, el Trife valora principios a la par que el texto legal, e incluso les asigna una valía mayor a aquéllos que a éste.

Sin embargo, debe recordarse en nuestro país diverso principio, que debe regir la actuación de todas las autoridades, que está consagrado en la *Magna charta* y que es conocido como “principio de legalidad”, el cual consiste, en esencia, en que la autoridad debe actuar conforme *se lo indique la ley*, y sólo dentro de ese marco, lo que implica hacer sólo lo que la ley *expresamente* le faculte y hacer todo aquello que la ley le ordene.²⁸

De acuerdo a esa concepción, el “principio de legalidad”, el cumplimiento de lo que dice “la letra de la ley” es, también, cuestión de principio, por lo que su vulneración transgrede la intención moral de integridad de un Estado.

En los ejemplos que he expuesto, puede verse una aparente vulneración al principio de legalidad, aunque también podría decirse que, en esos casos, la ley estaba sujeta a interpretación, facultad que la misma ley otorga a los tribunales y en virtud de la cual, esa interpretación hace cumplir el “principio de legalidad” que he estado comentando.

Por ello, conviene preguntar: ¿qué pasa cuándo la ley no prevé algo? No me refiero a algún caso en particular, sino cuando es omisa respecto de un aspecto general perfectamente identificado en el propio cuerpo legal para otros casos; más aún, ¿es posible —y especialmente, correcto— que exista una interpretación que *contraríe* claramente el texto legal, y aún así se pueda hablar de un Estado íntegro?

Como modelo de estudio de estos temas, y en busca de la respuesta a la primer pregunta planteada, analicemos la tesis de jurisprudencia S3ELJ 13/2000:

NULIDAD DE SUFRAGIOS RECIBIDOS EN UNA CASILLA. LA IRREGULARIDAD EN QUE SE SUSTENTE SIEMPRE DEBE SER DETERMINANTE PARA EL RESULTADO DE LA VOTACIÓN, AUN CUANDO

²⁸ “Cláusula de exclusión”.

EN LA HIPÓTESIS RESPECTIVA, TAL ELEMENTO NO SE MENCIONE EXPRESAMENTE (Legislación del Estado de México y similares). La declaración de nulidad de los sufragios recibidos en una casilla se justifica solamente, si el vicio o irregularidad a que se refiere la causa invocada es determinante para el resultado de la votación. Esta circunstancia constituye un elemento que siempre está presente en las hipótesis de nulidad, de manera expresa o implícita. En efecto, de acuerdo con la interpretación sistemática y funcional de los artículos 41, fracción III, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 297 y 298 del Código Electoral del Estado de México, la finalidad del sistema de nulidades en materia electoral consiste en eliminar las circunstancias que afecten a la certeza en el ejercicio personal, libre y secreto del voto, así como su resultado; por consiguiente, cuando este valor no es afectado sustancialmente y, en consecuencia, el vicio o irregularidad no altera el resultado de la votación, deben preservarse los votos válidos, en observancia al principio de conservación de los actos públicos válidamente celebrados. Constituye una cuestión diferente, el hecho de que en algunas hipótesis de nulidad se mencione expresamente, que el vicio o irregularidad sea determinante para el resultado de la votación, en tanto que en otras hipótesis no se haga señalamiento explícito a tal elemento. Esta diferencia no implica que, en el último caso, no se deba tomar en cuenta ese elemento, puesto que su referencia expresa o implícita repercute únicamente en la carga de la prueba. Así, cuando el supuesto legal cita expresamente el elemento en cuestión, quien invoque la causa de nulidad debe demostrar, además del vicio o irregularidad previstos en dicho supuesto, que ese vicio o irregularidad es determinante para el resultado de la votación. En cambio, cuando la ley omite mencionar el requisito, la omisión significa, que dada la magnitud del vicio o irregularidad, o la dificultad de su prueba, existe la presunción *iuris tantum* de la *determinancia* en el resultado de la votación. Sin embargo, si en el expediente se encuentran elementos demostrativos de que el vicio o irregularidad alegados no son determinantes para el resultado de la votación, no se justifica el acogimiento de la pretensión de nulidad.

La postura aquí del Trife es que, pese a que el legislador no haya expresamente manifestado que una irregularidad deba ser determinante, debe analizarse esta característica para poder anular una votación. Para arribar a esta conclusión, se hizo un esfuerzo interpretativo que privilegiara un principio llamado “de conservación de los actos públicos válidamente celebrados”,²⁹ y en el que se establece algo sumamente razonable: si pese a existir alguna irregularidad ésta no afecta el resultado de la votación,³⁰ no hay motivo para privar de

²⁹ Tesis S3ELJD 01/98: “Principio de conservación de los actos públicos válidamente celebrados. Su aplicación en la determinación de la nulidad de cierta votación, cómputo o elección”.

³⁰ Quizá conviene aquí explicar, siquiera brevemente y en virtud del uso constante que les hemos dado —y les daremos—, los conceptos *nulidad de votación*, *nulidad de elección* y *determinancia*. La primera de ellas consiste en que, de acaecer algún hecho de los que para el caso prevé la ley, se quite toda eficacia a los votos recibidos en alguna casilla en particular; la consecuencia es, entonces, que los votos en la casilla cuya votación se declaró nula, no sean tomados en cuenta en el cómputo de la elección (Capítulo II del Título Sexto de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral —LGSMIME—). La nulidad de elección, en cambio, implica la ineficacia del sufragio del cuerpo electoral en toda una demarcación, llámese municipio, distrito, Estado, o incluso, país; esto es, equivale a que no hubiera habido elecciones en dicha demarcación, debido a lo cual, por regla general, debe haber una nueva elección (Capítulo III de la LGSMIME). Ahora bien, la palabra *determinancia* es un neologismo concebido por el Trife —obviará en lo subsecuente el *sic* necesario—, que alude a la característica que debe tener una irregularidad que se pretenda puede provocar la nulidad de votación o de elección, consistente en que dicha irregularidad sea *determinante* para el resultado, ya de la votación, ya de la elección. Una irregularidad es determinante si, de no haberse dado, pueda razonablemente pensarse que el resultado de la votación o de la elección pudiera haber sido distinto, esto es, que el ganador pudiera haber sido otro de los candidatos o planillas contendientes, sea en la casilla o en la elección, dependiendo del tipo de nulidad que se analice. Hay casos en que la ley expresamente exige que la irregularidad tenga este carácter para que pueda surgir la ineficacia, y en otros, no lo menciona. Por otra parte, para saber si un hecho es determinante para el resultado de la elección, el Trife ha adoptado dos métodos: el cualitativo y el cuantitativo; el primero se utiliza si es posible saber cuántos votos se ven afectados por la irregularidad comprobada; si el número de votos es igual o mayor a la diferencia entre el primero y segundo lugar, la irregularidad adquiere el carácter de *determinante*; en el segundo, ante la imposibilidad de conocer el número de votos afectados, se valora si la irregularidad en cuestión genera dudas acerca del resultado de la votación, esto es, si se vulnera el principio de certeza; de ser así, también se decreta la nulidad. Es preciso aclarar que, en última instancia, como nunca se sabe con precisión qué candidato o planilla resulta beneficiado con los votos emitidos irregularmente, el método cuantitativo es, finalmente, cualitativo, es decir, como el sistema no permite anular votos individuales, debe anularse la votación de la casilla ante la posibilidad de que hubieren provocado un cambio de ganador; al no saberse quién fue beneficiario de esos votos, se privilegia la certeza, que da como resultado que el método sea siempre cualitativo (*cf. tesis de jurisprudencia S3ELJ 39/2002*).

eficacia a un número de votos que se hubieran emitido y recibido de acuerdo a lo que establece la ley.

De lo dicho, al darse una irregularidad de las que la ley prevé como causal de nulidad en que no se exija el carácter determinante de ella, su simple surgimiento debiera provocar la nulidad. Sin embargo, en aras de proteger el principio recién mencionado y sin vulnerar por ello el de certeza, la tesis en cuestión nos dice que si la ley no exige este carácter *expresamente*, entonces debe entenderse que lo exige *implícitamente*, lo que implica una presunción y, por ello, traslada la carga de la prueba.

¿Qué ocurre con el principio de legalidad, entendido como el apego estricto a la letra de la ley? Puede válidamente, en este caso, sostenerse que no se vulnera, pues dentro del contenido legal se encuentra el carácter de determinante, aunque no de forma evidente; con ello se pretende entonces sostener el principio de legalidad, pues se da vigencia al mencionado contenido *implícito* de la ley.³¹

c) *El peso de los principios:
segundo intento de comprobación*

Quizá el ejemplo recién planteado no permita percibir claramente la existencia de esta distinción, si es que la hay, pues como dije, supuestamente la ley tiene el contenido que la tesis transcrita le otorga; así, no hay tal dimensión de peso entre principios (al menos, entre estos), de donde podría pensarse que fracasé en mi intento demostrativo.

Pero quizá no ocurre lo mismo si la ley dice algo que a su vez ha sido interpretado y afirmado por el propio máximo Tribunal electoral del país, se obtiene de ello incluso un principio rector de la materia y, posteriormente, se sostiene expresamente lo contrario en un asunto al que le es perfectamente aplicable tanto la letra de la ley, como el texto jurisprudencial, particularmente en cuanto al deber ser analizado bajo la luz del principio enaltecido.

Veamos la jurisprudencia siguiente:

SISTEMA DE ANULACIÓN DE LA VOTACIÓN RECIBIDA EN
UNA CASILLA, OPERA DE MANERA INDIVIDUAL. En térmi-

³¹ Al respecto, Alchourrón y Buligyn.

nos generales el sistema de nulidades en el derecho electoral mexicano, se encuentra construido de tal manera que solamente existe la posibilidad de anular la votación recibida en una casilla por alguna de las causas señaladas limitativamente por los artículos que prevén las causales de nulidad relativas, por lo que el órgano del conocimiento debe estudiar individualmente, casilla por casilla, en relación a la causal de nulidad que se haga valer en su contra, ya que cada una se ubica, se integra y conforma específica e individualmente, ocurriendo hechos totalmente diversos el día de la jornada electoral, por lo que no es válido pretender que al generarse una causal de nulidad, ésta sea aplicable a todas las casillas que se impugnen por igual, o que la suma de irregularidades ocurridas en varias de ellas dé como resultado su anulación, pues *es principio rector del sistema de nulidades en materia electoral, que la nulidad de lo actuado en una casilla, sólo afecta de modo directo a la votación recibida en ella*; de tal suerte que, cuando se arguyen diversas causas de nulidad, basta que se actualice una para que resulte innecesario el estudio de las demás, pues el fin pretendido, es decir, la anulación de la votación recibida en la casilla impugnada se ha logrado y consecuentemente se tendrá que recomponer el cómputo que se haya impugnado.

Me permití destacar una oración del texto, que por su importancia para nuestro estudio, transcribo: “[...] es principio rector del sistema de nulidades en materia electoral, que la nulidad de lo actuado en una casilla, sólo afecta de modo directo a la votación recibida en ella”. Efectivamente, puede generalizarse que en el sistema electoral mexicano la nulidad de votación opera *de casilla a casilla*, esto es, las irregularidades que se presenten en una casilla no pueden afectar al todo de la elección, salvo en los casos en que la propia ley así lo prevé.³²

³² Existen en diversos ordenamientos electorales mexicanos la disposición, con ciertas variantes, de que, de anularse la votación en un cierto porcentaje de las casillas de la demarcación de que se trate, acaece la nulidad de la elección (*cfr.* aa. 76 inciso a) y 77 inciso a), LGSMIME).

Ahora bien, si se combinan los dos principios que se tratan en nuestro par de ejemplos recientes, tenemos que una causa de nulidad debe ser determinante *para el resultado de la votación*, aunque la ley no lo solicite expresamente, y esta causa de nulidad *sólo afectará la votación emitida en esa casilla*. Parece hasta ocioso ocuparse de lo que ocurriría si la causa de nulidad no es determinante en *la votación de la casilla* de que se trate, aun si suponemos que se pudiera ver afectado el resultado de la elección: la votación impugnada debe subsistir, lo mismo que la elección.

Sin embargo, es momento de analizar el llamado “caso Guerrero”, también conocido como “2 es más que 7”.³³ Sucedió que en la elección municipal de Xochihuehuetlán, Guerrero, en una casilla se acreditó que hubo 7 votos que fueron emitidos de manera irregular; en esta casilla, el Partido de la Revolución Democrática obtuvo 201 votos, la Alianza para Todos, 130 votos, y el partido impugnante (Partido del Trabajo) ocupó el tercer lugar en los resultados de esa casilla, con sólo 82 votos. Fácilmente puede apreciarse que la diferencia entre los contendientes que obtuvieron el primero y el segundo lugar es muy superior (71 votos) a los votos que se comprobó fueron emitidos de forma irregular (7 votos), por no hablar de la diferencia de votación entre el ganador y el impugnante (119 votos); en la elección, por otra parte, los candidatos postulados por el Partido de la Revolución Democrática obtuvieron 929 votos, por 927 del Partido del Trabajo. Tras las impugnaciones de rigor ante la instancia local, el inconforme Partido del Trabajo resultó perdedor, pues se dijo que los 7 votos recibidos ilegalmente en la casilla no resultaban determinantes para la votación; así, el asunto llegó al Trife, en el juicio de revisión constitucional SUP-JRC-200/2002.

Respecto del análisis del caso Guerrero, debe tenerse presente el artículo 75 de la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Guerrero, que establece textualmente en su segundo párrafo que “los efectos de las nulidades decretadas por el Tribunal Electoral del Estado respecto de la votación emitida en

³³ Nombre coloquial inexplicable; en *todo caso*, “7 es más que 71” o “2 es más que 71”, que parecen más congruentes con lo ocurrido; en *todo caso*, esa nomenclatura es un mero uso en el medio jurídico electoral, sin mayor validez.

una o varias casillas o de una elección de diputados de mayoría relativa, representación proporcional o en un municipio para un ayuntamiento o asignación de regidores de representación proporcional, se *contraen exclusivamente a la votación* o elección para la que expresamente se haya hecho valer el juicio de inconformidad.”

Ese artículo no contradice en lo absoluto los principios reconocidos por el Estado en las jurisprudencias mencionadas, esto es, que una irregularidad, para aparejar la nulidad de votación recibida en casilla, requiere siempre ser determinante para el resultado de esa votación, y que lo actuado en una casilla sólo a ésta le afecta de modo directo, lo que se suma al principio de legalidad; ninguno de estos tres principios parecen tener un conflicto que amerite su valoración de peso y, por lo tanto, su aplicación parece ser la única forma de hacer valer la integridad como ideal de moralidad política del Estado mexicano.

Sin embargo, al resolver el expediente en cita, el Trife determinó dar la razón al impugnante y anular la votación recibida en casilla... ¿Cómo se explica eso, ante la terna de principios reconocidos? ¿Qué argumentos utilizó el Trife y qué pretendió proteger?

Los argumentos torales del Trife respecto de este asunto se vierten en la tesis relevante S3EL 016/2003:

DETERMINANCIA COMO REQUISITO DE NULIDAD DE VOTACIÓN DE UNA CASILLA, SE CUMPLE SI LA IRREGULARIDAD TRAE COMO CONSECUENCIA EL CAMBIO DE GANADOR EN LA ELECCIÓN, AUNQUE NO SUCEDA EN LA CASILLA (Legislación del Estado de Guerrero y similares). Conforme con la interpretación sistemática y funcional del artículo 79, en relación con el 75 de la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Guerrero, así como 60, 190, 191 y 196 del Código Electoral del Estado de Guerrero y 85 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en términos de los artículos 20 y 30 de las leyes y código en cita, respectivamente, una irregularidad es determinante para el resultado de la votación recibida en una sola casilla y, por tanto, debe decretarse su nulidad, no sólo cuando la magnitud de esa específica irregularidad da lugar a un cambio de ganador en la respectiva casilla sino, por mayoría de razón, cuando dicha irregularidad en esa única casilla, por sí misma, produce un cambio de ganador en

la elección que se impugne, en tanto que si una anomalía o ilicitud afecta al todo se entiende que también trasciende a la parte. En tal situación, se respetan cabalmente los principios y reglas que conforman el sistema de nulidades electorales previsto en la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Guerrero, toda vez que la irregularidad decretada produce la nulidad exclusivamente de la votación recibida en la propia casilla; la única irregularidad que sirve de base para establecer el carácter de determinante para el resultado de la votación recibida en la casilla es la que ocurre en la misma; los efectos de la nulidad decretada respecto de esa casilla se contraen exclusivamente a la votación ahí recibida; finalmente, la eventual modificación de los resultados del cómputo de la elección municipal impugnada son una mera consecuencia de la nulidad decretada respecto de la votación recibida en la casilla de que se trate, de tal forma que, en ningún momento, se anulan votos en lo individual ni el carácter de determinante para el resultado de la votación recibida en una casilla se establece en función de irregularidades suscitadas en otras que, en su conjunto, presuntamente dieran lugar a un cambio de ganador en la elección municipal, sino que la única irregularidad que sirve de base para decretar la nulidad de la votación recibida en la casilla es la ocurrida en ella individualmente considerada. Es decir, ni se acumulan presuntas irregularidades verificadas en distintas casillas, ni se comunican los efectos de la nulidad decretada en una sola con alguna otra.

Como puede apreciarse, el esfuerzo argumentativo se encamina a adecuar la resolución a los tres principios que he mencionado, pero principalmente los dos que se extraen de las jurisprudencias previas, se interpreta que si una irregularidad que resulta determinante para el resultado de la votación provoca su nulidad, por mayoría de razón si la irregularidad es determinante para el resultado de la elección.

Sin embargo, no parece que se logre la armonización pretendida, pese a las acrobacias gramático-interpretativas intentadas, pues no se explica a cabalidad cómo es que el carácter determinante, que lo debe ser en la votación, pueda ser analizado en correspondencia con el resultado de la elección, particularmente si lo que se solicita es la nulidad de casilla y no la de la elección.

Tampoco se consigue sostener que el análisis de la irregularidad acaecida en la casilla se haya realizado individualmente y sólo respecto de esa casilla, pues el análisis de la elección implica que se involucre el resultado de *todas* las casillas válidas de la demarcación territorial de la elección.

No se logra salvar este defecto retrotrayendo los efectos de la nulidad, que afectaban la elección, a la casilla, para sostener el principio de que la irregularidad acaecida en ella sólo a ella puede afectar. Quizá por ello el desacuerdo llevó a que, al votar los magistrados, el resultado fuera de 4 votos contra 3.

**d) El peso de los principios:
tercer intento de comprobación**

Las objeciones expuestas al final del apartado anterior parecen contundentes para sostener que la resolución no dio la respuesta correcta; por ello, muy brevemente, debe considerarse la opinión que resultó minoritaria en la resolución del caso Guerrero.

En su voto, los magistrados disidentes sostienen que no se puede aplicar a la votación en casilla la causal de nulidad invocada, pues “solamente existe la posibilidad de anular la votación recibida en una casilla, por alguna de las causas señaladas limitativamente por los artículos que prevén las causales de nulidad relativas, y dicha causal sea determinante, no para la elección, sino para la votación en esa casilla [el resaltado es mío]”, y hacen referencia a más de diez resoluciones del propio Trife, así como a la tesis “NULIDAD DE SUFRAGIOS RECIBIDOS EN UNA CASILLA. LA IRREGULARIDAD EN QUE SE SUSTENTE SIEMPRE DEBE SER DETERMINANTE PARA EL RESULTADO DE LA VOTACIÓN, AUN CUANDO EN LA HIPÓTESIS RESPECTIVA, TAL ELEMENTO NO SE MENCIONE EXPRESAMENTE (Legislación del Estado de México y similares)”, que ya he transcrito; asimismo, sostienen que, derivado de lo anterior:

[...] el órgano jurisdiccional que conozca del caso concreto, debe estudiar individualmente, casilla por casilla, en relación a la causal de nulidad que se haga valer en su contra, ya que cada una se ubica, se integra y conforma, específica e individualmente, de manera distinta, por lo que no es válido que al generarse una causal de

nulidad, esta se traslade a otras casillas que se impugnen por igual; que la suma de irregularidades ocurridas en varias de ellas dé como resultado su anulación, o que la irregularidad o irregularidades ocurridas en las mismas de manera individual, trasciendan al resultado de la elección, pues es principio rector del sistema de nulidades en materia electoral, que la nulidad de lo actuado en una casilla, sólo afecta de modo directo a la votación recibida en ella.

Este argumento lo apuntalan con la jurisprudencia SISTEMA DE ANULACIÓN DE LA VOTACIÓN RECIBIDA EN UNA CASILLA, OPERA DE MANERA INDIVIDUAL, que también ha sido transcrita.

Por lo anterior, concluyen que, contrariamente a la decisión mayoritaria, no debe aplicarse la interpretación por mayoría de razón que prevaleció; aunque no se dice expresamente, el voto particular sostiene que la votación recibida en la casilla impugnada debe prevalecer, a pesar de que los siete votos irregulares pongan en duda el resultado de la elección.

**e) *El peso de los principios y la novela en cadena:
cuarto intento de comprobación***

Recientemente (27 de diciembre de 2006) se renovó la polémica, al resolverse por el Trife³⁴ el expediente SUP-JRC-444/2006,³⁵ derivado del juicio de revisión constitucional promovido por el Partido Acción Nacional en contra de la resolución del Tribunal Electoral del Estado de Jalisco al resolver la inconformidad respecto de las elecciones para ayuntamientos del municipio de Tuxtueca.

En el caso, el PRI y el PAN empataron en el resultado final de la elección, con 662 votos cada uno. Sin embargo, en la casilla 2767 básica hubo diferencia, entre el primero y segundo lugar de la casilla, de 159 votos, pero también un error en el cómputo de los votos de, solamente, un voto. Es obvio, al igual que en el caso Guerrero, que la diferencia de votos entre el primero y segundo lugar es, notablemente superior al error en el cómputo de votos (158 votos le quedan de “colchón” al partido que obtuvo el primer lugar en la casilla).

³⁴ Con nueva integración, por cierto.

³⁵ *Vid.* anexo 2.

Ahí, se consideró que se “apreciaban” irregularidades en determinadas casillas (la 2767 básica, concretamente), pero, aunque el resultado final de la elección fue empate (es decir, cualquier anulación de votación podía traer como resultado la proclamación de un ganador), se estimó que tanto la ley como la jurisprudencia necesariamente implicaban que la votación es anulable *si y sólo si* una irregularidad afecta el resultado de la propia votación emitida en casilla.

Esta postura, que olvidó u obvió por completo la tesis que resultó del caso Guerrero, encontró la oposición de dos magistrados,³⁶ los que insistieron en aplicar el ya transcrito criterio resultante del caso Guerrero, es decir, optaron por decretar la nulidad en la casilla.

De ambas propuestas de solución, la que resultó apoyada por la mayoría ignoró por completo la “novela en cadena”. Esto es, como últimos autores de la trama del Derecho Electoral mexicano, debieron considerar lo *ocurrido antes*.

Ahora, el lector de esa trama se siente confundido: ¿qué ocurrió con el nuevo personaje?, ¿por qué no continúa en la novela del Derecho? Al romperse la novela en cadena, se desconoció la integridad como método —ya que no se consideró la *totalidad* de los elementos de juicio, como la tesis surgida del caso Guerrero— y como principio, pues el público expectante del *paso siguiente* se encontró con que, repentinamente, un capítulo del texto (el caso Guerrero) se había “extraviado”. Es un capítulo sin ilación, sin continuidad. Y ese hipotético lector —que somos todos los gobernados— se siente defraudado. Efectivamente, algún engaño hubo, y quien engaña no cumple el ideal político de la integridad.

Sin embargo, aunque la postura contraria respetaba la novela en cadena y, con ello, la integridad como ideal político, la critiqué en el apartado anterior. Entonces ¿qué debía hacerse? Avanzar en la trama.

f) El peso de los principios: la respuesta correcta

Hasta el momento no he podido acreditar que los principios tengan una dimensión de peso que auxilie a encontrar la respuesta correcta que se está buscando. En ninguna de las dos posiciones sostenidas en

³⁶ Salvador Olimpo Nava Gomar y Manuel González Oropeza.

el caso Guerrero se valoró si había algún principio que entrara en conflicto, y si debía, para este caso, prevalecer uno sobre otro.

Sin embargo, parece ser que las posiciones discordantes tampoco inducen a afirmar que la respuesta propuesta por cada una de ellas es la correcta, pues no parecen hacer mejor al Derecho.

Antes, debo matizar el concepto de “respuesta correcta” y la temeraria afirmación dworkiniana de que existe sólo una posible; este matiz ya ha sido descubierto en cuerpo del presente,³⁷ pero no está de más destacarlo:

Si la respuesta correcta es sólo una y aceptamos que existe, dadas nuestras escasas capacidades, lo más que puede intentarse es encontrar la *mejor respuesta posible*.³⁸

Así, para efectos del presente, la respuesta correcta que propondré es la que considero *mejor*, a la luz de la integridad en sus dos vertientes, sin que ello por supuesto signifique que sea La Respuesta Correcta;³⁹ siempre puede haber alguien que encuentre una mejor solución a un problema planteado, y esa respuesta podría ser La Respuesta Correcta, o, en su caso, estar más próxima a ella. Pude objetarse que lo que es mejor para uno puede no serlo para otro, pero eso considero que ha sido suficientemente explorado en el cuerpo del presente.

A fin de cuentas, la argumentación es el elemento clave para saber qué es lo *mejor* para el Derecho, hasta dar con la Respuesta Correcta. no obstante, el hecho de que por lo pronto no se la encuentre, no implica necesariamente su inexistencia; quizá sólo Hércules sea capaz de hallarla, y así como Hércules es un juez ideal, *una guía de cómo debe ser un juez*, la Respuesta Correcta sólo es un objetivo; esa es la similitud. La diferencia, que la Respuesta Correcta, de existir, sí es objetivamente alcanzable. Hércules probablemente no.

Una vez atenuada la fuerza del concepto “respuesta correcta” y en el tenor descrito, propongo la que considero mejor y, por ende y al menos hasta ahora, la respuesta correcta.

³⁷ *Vid. supra* 3, nota 2.

³⁸ Gracias al maestro Carlos Ríos por provocar la reflexión sobre este punto.

³⁹ Con inicial mayúscula para distinguirla de la “respuesta correcta” que propongo, y que no es sino la que, como he dicho, considero “mejor”.

Como dije en el primer párrafo de este apartado, la solución encontrada por el Trife al problema que planteó el caso Guerrero no parece haber satisfecho a cabalidad el propósito de hacer mejor al Derecho,⁴⁰ y como consecuencia de ello, toma distancia de la respuesta correcta. ¿Qué ocurrió y por qué afirmo esto?

El problema fundamental fue que el Trife perdió de vista, o bien no acepta, que los principios tienen una dimensión de peso, en virtud de la cual, no todos son necesariamente aplicables a todos los casos. Por ello, se esforzó en conciliar lo inconciliable, con el resultado ya descrito.

A lo que se debió atender, es al propósito que se persigue con los comicios; no me refiero sólo a la elección de los individuos que han de ocupar los cargos de elección popular, sino a la única posibilidad verdadera de ejercicio directo del poder soberano que la Constitución de la República confiere al pueblo en su artículo 39.

Lo que se debe salvaguardar, entonces, por principio constitucional, es que el pueblo ejerza su soberanía en los términos y condiciones que prevé el artículo 41 del propio texto supremo. Esto se traduce en un principio que, en materia de derecho electoral, debe considerarse sumamente *fuerte*. Este principio es el de certeza, el cual sólo cobra vigencia posteriormente a la elección y que se refiere, en pocas palabras⁴¹ y en sentido negativo, a no tener duda respecto de cuál es la decisión del cuerpo electoral.

Por regla general, puede decirse que la afectación a algún otro principio puede generar dudas respecto del resultado de la votación o elección, en su caso, lo que me conduce a afirmar que, en última instancia, esta vulneración de otros principios conlleva la del principio de certeza, el que sólo se ve afectado como consecuencia de la afectación de otros, y escasamente de manera autónoma.⁴²

Es sencillo percatarse que, si se pone en duda el resultado de una elección, o lo que es lo mismo, si se vulnera el principio de certeza,

⁴⁰ En cuanto al “cómo” se resolvió, el caso Tuxtueca se aleja mucho más. Sin embargo, por lo que hace al “qué” se resolvió, está más próxima.

⁴¹ Deberá ser materia de diverso texto la definición, alcance, dimensión de peso y momento de aplicación de algunos de los principales principios que en materia electoral hasta ahora han sido reconocidos por el Estado, entre los cuales toma particular relevancia, como un principio *fuerte*, el de certeza.

⁴² Recordemos lo dicho en la nota 31.

no puede considerarse cabalmente cumplido el propósito de la legislación electoral, pues ésta se crea para hacer efectivo el ejercicio de la soberanía popular, ejercicio que sólo puede considerarse realizado si se respeta la decisión verdadera o real del cuerpo electoral.

La duda que pudiera generarse no dice otra cosa que lo siguiente: “es razonable afirmar que posiblemente el o los ganadores en este proceso electoral, en realidad no fueron electos por el pueblo”; conviene preguntarse: ¿un proceso del que se pueda afirmar lo anterior garantiza que se haya cumplido el propósito del Derecho? La respuesta obvia es, en algunos casos —como en el presente—, la más acertada: no, no se puede tener por garantizado el ejercicio de la soberanía popular si existe duda respecto de cuál fue su elección.

Retomemos los casos Guerrero y Tuxtueca: los votos recibidos ilegalmente, no tenían incidencia alguna en el resultado de las votaciones recibidas en casilla; sin embargo, sí provocaban duda respecto del resultado de la elección, o sea, no existía certeza acerca de quién resultó verdaderamente electo por el pueblo.

Sin embargo, se enfrenta el problema de que la legislación electoral secundaria sostiene que los efectos de una irregularidad presentada en una casilla, no pueden trasladarse a la elección, ni aun sumándolos con los efectos de otras irregularidades acaecidas en otros centros de recepción del voto. ¿Qué debe prevalecer? ¿El texto legal o el principio de certeza, el cual es de rango constitucional? Indudablemente este último, no sólo en tanto constitucional, sino porque, como principio, regula todo el entorno del Derecho mexicano.

Es preciso considerar que si se vulnera la certeza no se cumple el propósito del sistema electoral. Si se viola la certeza, el mexicano no es un estado *íntegro*. La solución adoptada por el Trife en el caso Guerrero, al anular la votación recibida en la casilla impugnada, se basó fundamentalmente en que la certeza de la elección se veía vulnerada, de ahí que afirmara que:

[...] una irregularidad es determinante para el resultado de la votación recibida en una sola casilla y, por tanto, debe decretarse su nulidad, no sólo cuando la magnitud de esa específica irregularidad da lugar a un cambio de ganador en la respectiva casilla sino, por mayoría de razón, cuando dicha irregularidad en esa única casilla,

por sí misma, produce un cambio de ganador en la elección que se impugne, en tanto que si una anomalía o ilicitud afecta al todo se entiende que también trasciende a la parte.⁴³

El argumento se centra en que si una irregularidad que vulnera la certeza de la votación recibida en una casilla provoca su nulidad, más aún si vulnera la certeza respecto de la elección, pese a que el sistema de nulidades del derecho electoral mexicano está construido sobre la base de la nulidad de votación recibida en casilla.

La afectación de la certeza en una casilla puede no incidir en la certeza que se tiene respecto del resultado de una elección, que al final de cuentas es lo trascendente respecto del ejercicio de la soberanía popular en torno al cual está construido todo el sistema electoral mexicano; pero si lo más importante se ve afectado, lógicamente se sigue que lo menos importante también, pues “[...] si una anomalía o ilicitud afecta al todo se entiende que también trasciende a la parte”.⁴⁴

Sin embargo, no se puede afirmar que la solución consistente en anular la votación recibida en la casilla impugnada resuelva el problema de la certeza, pues en nuestro sistema no es posible anular votos emitidos individualmente, lo que es perfectamente natural en virtud de no saberse a favor de quién fueron emitidos tales votos.

Ahora, si no se sabe para quién fueron los votos irregulares ¿pueden atribuirse automáticamente al ganador de la votación recibida en casilla (PRI), que en el caso resultó ganador de la elección? ¿No pudieron haber sido estos votos emitidos para el partido que obtuvo el segundo lugar en la votación en casilla? Todavía más: ¿puede afirmarse categóricamente que esos votos irregulares no fueron para el partido político inconforme (PT)?

Ninguna de estas cuestiones tiene una respuesta lo suficientemente satisfactoria como para ser considerada verdadera, pues sean cuales fueren, no podrían presumir de objetividad, serían meras elucubraciones.

⁴³ En la citada tesis “DETERMINANCIA COMO REQUISITO DE NULIDAD DE VOTACIÓN DE UNA CASILLA, SE CUMPLE SI LA IRREGULARIDAD TRAE COMO CONSECUENCIA EL CAMBIO DE GANADOR EN LA ELECCIÓN, AUNQUE NO SUCEDA EN LA CASILLA (Legislación del Estado de Guerrero y similares).”

⁴⁴ *Ídem*.

Si cabe la posibilidad de que el partido impugnante fue el beneficiario de la irregularidad, ¿por qué anular una casilla para hacerle resultar ganador en la elección? La sentencia del Trife convirtió en ganador al PT, pero ¿realmente puede afirmarse con plena certeza que era esa la voluntad popular? Esto es trascendental, pues si los votos irregulares fueron, como pudieron haberlo sido, para el PAN, que quedó tercero en la elección, la voluntad popular era que los candidatos postulados por el PRI gobernaran; lo mismo si los votos fueron para el PT o para alguno otro de los perdedores; pero si fueron para el PRI, entonces la voluntad popular era que resultara ganador el PT.

Es este un problema irresoluble y, ante tal circunstancia, la solución en que se anula la votación recibida en casilla y que convierte a los candidatos postulados por el PT en ganadores de la elección, no brinda certeza alguna; con ello, ni hace íntegro al Estado mexicano, ni hace mejor al Derecho.

El esfuerzo de conciliar el texto legal con el principio de certeza resultó infructuoso. ¿Por qué? Pues porque en este caso, resulta imposible hacer tal conciliación, ya que hay un auténtico choque, un verdadero conflicto entre el texto legal y el principio que, en teoría, le guía y le sustenta.

Es por eso que, atentos al propósito del sistema electoral mexicano, debe darse vigencia al principio de certeza, y la resolución que se comenta da un ganador que en realidad *no se sabe si fue el elegido por la soberanía popular*.

En cambio, en el caso Tuxtueca, se decretó que la elección se hiciera de nuevo, sin decir que ésta era nula. Por supuesto, con ello se privilegia la certeza, ya que de haber actuado como lo indicaba el “capítulo escrito” en el caso Guerrero, las objeciones hubieran sido las mismas: ¿por qué presumir que los votos irregulares fueron emitidos en contra del impugnante?

Sin embargo, aunque en este caso, por el principio de certeza, lo adecuado era anular la elección,⁴⁵ se tuvo la “fortuna”, por llamarle de

⁴⁵ El magistrado Penagos, en su intervención ante el Senado todavía como candidato a integrar la Sala Superior, explicó, al responder respecto de la causal abstracta de nulidad, que no había tal “nulidad”, sino un acto que debía decretarse ineficaz por su inconstitucionalidad, que es lo que debe valorarse a fin de cuentas en un juicio de revisión constitucional. La opinión resulta sumamente interesante y digna de ser cuidadosamente analizada y, aunque no es este el lugar para ello, cabe plantear

algún modo, de que la elección estuviera empatada. Así, el fin se cumplió simplemente haciendo caso omiso del caso Guerrero. Ello no hace mejor al Derecho, y aunque se ganó en certeza en el caso concreto, se perdió en cuanto a la actuación del Trife: ¿qué va a hacer la próxima ocasión, cuando no haya empate, sino una diferencia de uno o dos votos? Es imposible predecir el siguiente capítulo de la novela.

Ahora, ¿qué hacer y cómo cuadra todo lo expuesto con el peso de los principios? Lo primero es reconocer su dimensión de peso y que en estos casos, como en otros, el de certeza tiene un peso notablemente mayor que la del principio con que tiene conflicto, que es el de legalidad (o estricto apego a la letra de la ley).

En ambos casos era imposible reparar la violación al principio de certeza, no hay forma de saber a quién realmente eligió el pueblo, y no debe subsistir una elección enturbiada por la niebla de la duda.

Así, para salvaguardar la certeza, no había otra opción que anular las elecciones, pero no, como en Tuxtueca, porque haya habido empate. Es importante, sí, respetar la ley y reconocer que esta descansa sobre la base de la nulidad individual de la votación recibida en casilla, pero es más importante que aquél a quien se le otorgue la constancia de mayoría sea el que realmente la obtuvo.

Ello no significa que se abdique definitivamente y para siempre del principio de legalidad, o que nunca más se pueda argumentar que el sistema de nulidades básicamente se construye sobre la nulidad de votación recibida en casilla y que ésta debe analizarse individualmente; sólo significa que en algunos casos habrá que valorar qué principio tiene más peso, qué principio permite que el Estado actúe íntegramente, qué principio hace, en su aplicación, mejor a la novela en cadena que es el derecho.

Esto lleva naturalmente a percatarse de que el peso de los principios existe si se quiere dar con la respuesta correcta, y que el método de Hércules que reconoce la integridad en el Estado y al Derecho como integridad, es adecuado para este fin, aunque por supuesto, el seguir el método no siempre garantiza que la respuesta correcta sea

siquiera las siguientes interrogantes: ¿no es una causa de nulidad, en la teoría general del acto jurídico, la ilicitud? ¿La inconstitucionalidad implica ilicitud y, por ende, la nulidad del acto, o la inconstitucionalidad y la ilicitud son categorías diversas?

encontrada, ni siquiera que sea la mejor respuesta disponible, pues el seguir tal método no significa que se sea Hércules ni Hermes.⁴⁶

Ante la carencia de aptitudes humanas iguales a la de estos míticos jueces, sólo queda el esfuerzo para aproximarse a la perfección de sus resoluciones.

Todo este argumento cobra ímpetu con la tesis relevante S3EL120/2001:

LEYES. CONTIENEN HIPÓTESIS COMUNES, NO EXTRAORDINARIAS. Una máxima de experiencia, relacionada con la solución de conflictos derivados de la existencia de una laguna legal, conduce a la determinación de que, cuando se presenten circunstancias anormales, explicablemente no previstas en la normatividad rectora de una especie de actos, la autoridad competente para aplicar el derecho debe buscar una solución con base en el conjunto de principios generales rectores en el campo jurídico de que se trate, aplicados de tal modo, que armonicen para dar satisfacción a los fines y valores tutelados en esa materia. Lo anterior es así, porque la norma jurídica tiende, originariamente, a establecer anticipadamente criterios de actuación seguros, que pongan en evidencia las semejanzas y diferencias de los supuestos jurídicos, para que al aplicar la ley se realice un ejercicio de deducción y se ubique el asunto concreto en lo dispuesto por el precepto legal de modo general, abstracto e impersonal, para resolver el asunto planteado en un marco de igualdad jurídica.

Empero, el trabajo legislativo, por más exhaustivo y profesional que sea, no necesariamente puede contemplar todas las particularidades ni alcanza a prever todas las modalidades que pueden asumir las situaciones reguladas por los ordenamientos, mediante disposiciones más o menos específicas o identificables y localizables, sino que se ocupan de las cuestiones ordinarias que normalmente suelen ocurrir, así como de todas las que alcanzan a prever como posibles o factibles dentro del ámbito en que se expiden y bajo la premisa de que las leyes están destinadas para su cumplimiento, sobre todo en

⁴⁶ Juez con las mismas capacidades que Hércules pero que, en un principio, no sigue el método de éste.

lo que toca a axiomas que integran las partes fundamentales del sistema; lo que encuentra expresión en algunos viejos principios, tales como los siguientes: *Quod raro fit, non observant legislatores* (Los legisladores no consideran lo que rara vez acontece), *Non debent leges fieri nisi super frequenter accidentibus* (Non se deuen fazer las leyes, si non sobre las cosas que suelen acaescer a menudo. E... non sobre las cosas que vinieron pocas vezes), *Ex his, quae forte uno aliquo casu accidere possunt, iura non constituuntur* (Sobre lo que por casualidad puede acontecer en alguno que otro caso no se establecen leyes). Lo anterior lleva a la conclusión de que no es razonable pretender que ante situaciones extraordinarias, el caso o asunto concreto se encuentre regulado a detalle, pero tampoco que se quede sin resolver. Por tanto, ante el surgimiento de situaciones extraordinarias 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 positivo, 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.

IV. Conclusión

Son, tanto el caso Guerrero como el caso Tuxtueca, extraordinarios, que razonablemente pudieron no haber sido previstos por el legislador; es en casos como éstos en que debe entrar la valoración de los principios con todo su vigor. La última tesis citada otorga la razón a esta propuesta.

No puedo concluir sin destacar que el resultado de todo este análisis surge un problema fundamental: ¿con esta resolución se dio vigencia a la ley o al Derecho? ¿O acaso, dando vigencia a una se afirma el segundo? La respuesta a estas interrogantes tiene fundamental importancia, pues de contestar afirmativamente la segunda, se identificará invariablemente a la ley con el Derecho, haciendo de la primera un falso problema.

En cambio, si se estima que la primera cuestión es *verdadera*, esto es, que plantea una auténtica disyuntiva, en el intento de encontrar la dimensión de peso de los principios, tropezaremos con un pasmoso hallazgo: para darle respuesta tendrá que romperse la arraigada idea de la indisoluble asociación entre la Ley y el Derecho, afirmando que, *en algunos casos, la ley —en cuanto conjunto de reglas— no es Derecho*.

Cito, como colofón, al propio Ronald Dworkin, que afirma que “[...] el derecho no queda agotado por ningún catálogo de reglas o principios, cada uno con su propio dominio sobre algún discreto teatro de conducta. Ni tampoco por un grupo de funcionarios y sus poderes sobre una parte de nuestras vidas.”⁴⁷

¿Dworkin tiene razón? y si así es, entonces ¿qué es Derecho?

ANEXOS

1. SX-III-JIN-O42/2006

Se explica la diferencia entre las llamadas “causal abstracta” y “causal genérica” de nulidad, con el siguiente extracto de la sentencia dictada por la Sala Regional Xalapa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolverse el expediente SX-III-JIN-42/2006, bajo ponencia del magistrado Héctor Solorio Almazán, hombre de preclara inteligencia, en cuya ponencia tuve el honor de fungir como Secretario de Estudio y Cuenta.

Precisamente, en la sentencia que se cita, me correspondió elaborar el proyecto de la sentencia cuyo extracto ahora se presenta. En éste, el inconforme promovió haciendo constantes referencias a la “causal abstracta”. La sección que se presenta ahora, trata de explicar por qué, en el caso, era incorrecta la denominación:

[...]

Por lo que se refiere a la que incorrectamente denomina causal abstracta es conveniente precisar lo siguiente:

El artículo 78, en que pretende fundar su pretensión, dice textualmente:

⁴⁷ *El imperio...*, *op. cit.*, p. 289.

ARTÍCULO 78. 1. Las Salas del Tribunal Electoral podrán declarar la nulidad de una elección de diputados o senadores cuando se hayan cometido en forma generalizada violaciones sustanciales en la jornada electoral, en el distrito o entidad de que se trate, se encuentren plenamente acreditadas y se demuestre que las mismas fueron determinantes para el resultado de la elección, salvo que las irregularidades sean imputables a los partidos promoventes o sus candidatos.

El artículo contiene la llamada “causal de nulidad genérica” y no abstracta, como le llama la actora. La razón de la nomenclatura que doctrinalmente se ha dado al contenido del artículo transcrito es en oposición a las llamadas causales específicas previstas por los dos numerales previos, en que se *tipifican* dos posibilidades de nulidad en *especial*. En cambio, la causal prevista en el artículo 78 que se estudia no es *específica*, no se refiere a una circunstancia especial para provocar la nulidad de una elección, sino que contiene un concepto general, no definible como típico y en el que pueden encontrarse muy diversos supuestos que hacen incidir la mayor responsabilidad no en la adecuación de características especificadas por el legislador, sino en la decisión del juzgador, acotado desde luego por los elementos que el legislador le impone exigir, y que se mencionarán después; sin embargo, el calificativo “abstracto” que atribuye la actora a la causal que invoca, no es oponible a “genérico”, sino a “concreto”. En efecto, si lo abstracto es aquello que se obtiene por abstracción, descomponiendo mentalmente las cosas en su *esencia*, es evidente que para poder hacer tal abstracción no debe existir nada que concretamente nos refiera tal esencia, como acontece en la legislación federal electoral, en que concretamente se mencionan dos causales de nulidad de elección de diputados o senadores específicas y una genérica; la causal abstracta es también genérica, pero al no estar *concretada* en la ley, debe construirse *por abstracción, se obtiene la esencia del sistema electoral*, de donde toma su *nomen*. Ahora, “abstracción” es un sustantivo femenino referido a la acción y el efecto de *abstraer*, verbo transitivo que se refiere a la acción de separar por medio de una operación intelectual las cualidades de un objeto para considerarlas aisladamente o para considerar el mismo objeto en su pura

esencia o noción. De lo anterior debiera quedar claro que si hay un artículo en la ley que nos da ciertos elementos, sería absurdo e inútil realizar una *abstracción* para obtener una causal abstracta.

Así pues, al existir en la ley un artículo que nos provee de elementos concretos de estudio en torno a la esencia del sistema electoral, es innecesario hacer abstracción alguna para obtenerlos. De ahí que en toda legislación en que se contemple la posibilidad de anular una elección por causas generales, no especificadas con una estructura “típica”, no es menester realizar abstracción alguna, pues se cuenta con una causal genérica concreta. En cambio, en las legislaciones que no cuenten con tal causal, es necesario realizar la abstracción a que nos hemos venido refiriendo, dando lugar a la causal abstracta, o que podría ser llamada, de forma más completa “causal genérica abstracta” en oposición taxonómica a la “causal genérica concreta”, ambas con idénticos contenidos y cuya única diferencia es su inclusión o no en la ley. Como se aprecia de la lectura del artículo 78 de la ley procedimental de la materia, existe en concreto una causal de nulidad genérica, de donde no es dable referirse a causal abstracta alguna. Postura similar se sostuvo en las sentencias de los expedientes SUP-REC-: 034, 09 y 10, todos /2003.

[...]

Fin de la cita.

2. SUP-JRC-444/2006

He aquí el extracto de la parte de la resolución mayoritaria que se cita en el cuerpo de este trabajo:

[...] El concepto “determinante para el resultado de la votación”, debe razonarse desde la perspectiva de la finalidad del sistema de nulidades en materia electoral, misma que radica en eliminar todas aquellas circunstancias que en su momento afecten la certeza en el ejercicio personal, libre y secreto del voto, así como su resultado; por tanto, cuando este valor no sea afectado de manera sustancial, y el vicio o irregularidad no altera el resultado de la votación, deben

preservarse los votos válidos de conformidad con lo observado por el principio de conservación de los actos públicos válidamente celebrados. Tal criterio se encuentra recogido en la tesis de jurisprudencia con número de identificación (SUPO43.3 El3)J.13/2000 cuyo rubro establece “NULIDAD DE SUFRAGIOS RECIBIDOS EN UNA CASILLA. LA IRREGULARIDAD EN QUE SE SUSTENTE SIEMPRE DEBE SER DETERMINANTE PARA EL RESULTADO DE LA VOTACIÓN, AÚN CUANDO EN LA HIPÓTESIS RESPECTIVA TAL ELEMENTO NO SE MENCIONE EXPRESAMENTE (Legislación del Estado de México y similares)”.

Asimismo, como complemento del criterio anterior, el sistema de nulidades en el Derecho Electoral Mexicano, se encuentra construido de tal manera que solamente existe la posibilidad de anular la votación recibida en una casilla, por alguna de las causas señaladas limitativamente en el artículo 355 de la ley Electoral del Estado de Jalisco, y dicha causal sea determinante, no para la elección, sino para la votación en esa casilla, por lo que el órgano jurisdiccional que conozca del caso concreto, debe estudiar individualmente, casilla por casilla, en relación a la causal de nulidad que se haga valer en su contra, ya que cada una se ubica, se integra y conforma, específica e individualmente, de manera distinta, por lo que no es válido que al generarse una causal de nulidad, esta se traslade a otras casillas que se impugnen por igual; que la suma de irregularidades ocurridas en varias de ellas dé como resultado su anulación, o que la irregularidad o irregularidades ocurridas en las mismas de manera individual, trasciendan al resultado de la elección, pues es principio rector del sistema de nulidades en materia electoral, que la nulidad de lo actuado en una casilla, sólo afecta de modo directo a la votación recibida en ella. Tal argumentación es coincidente con la tesis de jurisprudencia con clave de publicación S31J21/2000 cuyo rubro es: “SISTEMA DE ANULACIÓN DE LA VOTACIÓN RECIBIDA EN UNA CASILLA, OPERA DE MANERA INDIVIDUAL”.

En virtud de lo anteriormente expuesto, a pesar de que el cómputo municipal arroja un empate entre el Partido Acción Nacional y el Partido Revolucionario Institucional, *las irregularidades advertidas de las casillas de mérito, no pueden trascender al resultado de la elección*, [el resultado es mío] en tanto que no se surten los su-

puestos exigidos por la ley para ser consideradas como nulas las casillas individualmente, por lo tanto, el Tribunal Electoral local estuvo en lo correcto, al analizar la determinancia respecto de cada una de las casillas y no así en relación a la elección.
[...]

Fin de la cita.

Fuentes bibliográficas

- Alexy, Robert, *Derecho y razón práctica*, Fontamara, 2ª edición, México, 1998.
- Dworkin, Ronald, *El imperio de la justicia*, Gedisa, 2ª edición. Barcelona, 2002.
- Dworkin, Ronald, *Los derechos en serio*, Ariel, 1984, 5ª reimpresión, Barcelona, 2005.
- EZQUIAGA GANUZAS, Francisco Javier, *La argumentación interpretativa justicia electoral mexicana*, editado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2006.
- GUASTINI, Ricardo, *Estudios sobre la interpretación jurídica*, Porrúa, 5ª edición, México, 2003.

Hemerográficas

- Figueroa, Marcos, “Reglas y principios en Ronald Dworkin. Una aproximación conceptual a los derechos fundamentales” en *Jus Semper Loquitur*, revista del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Oaxaca, núm. 36, Oaxaca.

Electrónicas

Página *web* del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación: www.trife.org.mx y/o www.trife.gob.mx

Página *web* de la Real Academia de la Lengua Española: www.rae.es

Fortalecimiento e incremento del voto y la participación del mexicano que vive en extranjero: una propuesta de política pública

María del Carmen Pavageau Magaña*

SUMARIO: I. Introducción. II. Marco teórico. III. Historia del debate. IV. Legislación (marco jurídico, registro y reglamento). V. Experiencia de México en los comicios electorales de 2006. VI. Breve evaluación de las primeras votaciones de México en el extranjero. VII. Conclusiones sobre las primeras votaciones de México en el extranjero. VIII. Propuestas de políticas públicas para fortalecer e incrementar el voto y la participación de los mexicanos que radican en el extranjero en los procesos electorales.

I. Introducción

La democracia consolidada exige la protección de ciertos principios y derechos en la Constitución, más allá de las simples mayorías políticas temporales. En la Constitución una democracia introduce un límite al poder absoluto a través de unas garantías muy fuertes a favor de los

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

derechos humanos de cada individuo. Sin estas medidas de protección a los derechos de cada uno no puede hablarse de democracia. Por esa razón, algunos estudiosos de la teoría contemporánea como Ferrajoli, Haberle y Zagrebelsky denominan al estado contemporáneo Estado constitucional y no Estado de derecho (Cárdenas, Jaime, 85).

El propósito de la búsqueda del voto fuera del territorio nacional es con el fin de resarcir, y claro con el avance de la democracia en nuestro país, una deuda que saldar con los millones de mexicanos que abandonaron el país en búsqueda de mejores horizontes, es por esta razón que se ha buscado la reintegración política de la nación mexicana. Ello obliga a legislar para hacerles efectivos los derechos constitucionales inherentes a su calidad de ciudadanos mexicanos —votar y ser votados— en la idea de reavivar su identidad política y cultural con nuestra nación.

El voto del mexicano que reside en el extranjero es por demás controvertido, tanto en el ámbito de la academia como en el de la política; es importante apuntar que en el debate del mismo se han levantado diversas voces, desde aquellas que consideran que conceder con la participación de emigrantes en las justas electorales es un atentado a la soberanía nacional, hasta quienes afirman que no hacerlo es una violación a sus derechos humanos fundamentales, pasando por los que presentan reservas ante lo que consideran un peligro para la transparencia del sistema electoral mexicano y, dada su complejidad, atender el reclamo de los mexicanos que ya no residen en el territorio nacional, representa un serio riesgo para el avance electoral hasta hoy alcanzado por las leyes e instituciones en la materia.

Por primera vez en la historia de la democracia mexicana, los ciudadanos que viven en el extranjero estuvieron en posibilidad de ejercer, desde el lugar de residencia, su derecho al sufragio en los pasados comicios electorales del 2006. Con ello, se ha ampliado nuestra comunidad política para incorporar a ciudadanos que hasta hace poco estaban imposibilitados a participar en las elecciones federales.

La decisión de las modalidades de registro de electores y emisión del voto tiene implicaciones organizacionales y alcanza grados distintos de confiabilidad en el proceso y magnitudes diferentes de costos. De ahí que fue relevante que el debate estuviera acompañado de las visiones técnicas de organismos como el Tribunal Electoral del

Poder Judicial de la Federación, el Instituto Federal Electoral, la Cancillería, la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, y el Servicio Postal Mexicano; los cuales contribuyeron con planteamientos desde sus ámbitos de responsabilidad.

Esta primera experiencia de voto a distancia demostró que es posible que voten ciudadanos mexicanos radicados en cualquier punto del planeta y que ello se puede conseguir sin comprometer en modo alguno la legalidad y seguridad del proceso. (IFE: 2006c).

Con el fin de enriquecer en este debate, quiero hacer una revisión de algunos aspectos de naturaleza administrativa y logística con el fin de promover mejoras y políticas públicas que fortalezcan y estimulen el voto de los mexicanos que residen en el extranjero.

No obstante, el análisis ilustrará la existencia de retos complejos y áreas de oportunidad que habrá que atender y tomarse en cuenta para fortalecer el voto del emigrante. Diego Valadés (1998: 13) afirma que si bien en la actualidad el voto en el extranjero es una forma que tiende a generalizarse, es necesario subrayar que no hay un solo país que haya incorporado esa modalidad de voto que tenga similitud con la situación geográfica, migratoria y de doble nacionalidad y ciudadanía que ofrece México. El voto es un instrumento de la voluntad colectiva.

El problema del voto nos ha acompañado a los mexicanos a lo largo de toda nuestra vida independiente. Unas veces, las más, porque ha sido causa de discordia interna, pero otras, porque ha formado parte de algunos conflictos con el extranjero. Votar es un acto responsable que expresa pertenencia a una comunidad política; mediante el sufragio se decide entre diversas opciones la que se considere mejor para asegurar el bienestar, la seguridad y la libertad comunes (Carpizo y Valadés: 27).

El argumento: “la necesidad de que los mexicanos podamos votar en el extranjero”, más que jurídico, ha sido político y moral. Político, porque se ha entendido que los mexicanos, sobre todo los residentes en los Estados Unidos de América, podrían tener considerable importancia por su identificación con partidos de oposición; moral, porque enunciando términos abstractos no parecería haber razones para privar del voto a numerosos mexicanos por el solo hecho de residir en el extranjero. En su origen la argumentación a favor del voto de los mexicanos en el extranjero era más o menos comprensible. Se decía que no podían ejercer su voto en México, por estar

ausentes, y que tampoco podían ejercer derechos de ciudadanía en el extranjero, por no reconocérseles (Carpizo y Valadés: 31).

Este trabajo pretende en su primer apartado intitulado Historia del Debate, describir la cronología de las iniciativas presentadas por todos aquellos actores políticos que han estado a favor y en contra del interés y preocupación de legislar el derecho al voto de los mexicanos que residen en el extranjero, ante los grupos parlamentarios en ambas cámaras. Prueba de ello es que entre 1998 y 2005 se presentaron en el Congreso 18 iniciativas al respecto, las cuales se detallarán en el apartado en cuestión.

En cuanto a la Legislación, la situaré en el entorno de las reformas que se han hecho en la Constitución y el Cofipe para fomentar el voto de los mexicanos que residen en el extranjero dentro del marco jurídico, el registro de los conciudadanos en el extranjero, así como la reglamentación estipulada para ello.

También es importante analizar los alcances de la primera experiencia mexicana en las primeras votaciones realizadas en el extranjero en los comicios electorales del año 2006.

Cabe mencionar que debido a esta primera experiencia, es importante realizar una breve evaluación de estas primeras votaciones.

Por último, plantearé propuestas de política pública para fortalecer los mecanismos e incrementar el voto y la participación de los connacionales en el extranjero para los subsecuentes procesos electorales. El propósito es crear una serie de alternativas, para que conforme a la legislación actual, en los siguientes comicios electorales, se incremente la participación de los mexicanos residentes en el extranjero, ya que esto será en el 2012, por lo que es indispensable que la Comisión del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero, quien llevará el proyecto para aquellas fechas, tenga propuestas que le facilite las tareas de toma de decisiones.

II. Marco teórico

La inconsistencia de los actuales modelos de ciudadanía con respecto a los emigrantes transnacionales y el Estado-nación hace necesaria la instrumentación de una ciudadanía transnacional, esto es, debido a que

muchos emigrantes transnacionales viven en países donde no reclaman ciudadanía y, por el contrario, exigen la ciudadanía de su país de origen. El no contar con ninguna de las dos ocasiona que millones de emigrantes transnacionales se encuentren sin derechos políticos.

La importancia de una ciudadanía transnacional reside en el reconocimiento por parte del Estado-nación de una pertenencia a la comunidad política sin residencia fija, fundamentada en vínculos comunes que comparten los emigrantes transnacionales con su lugar de origen. Como describe José Francisco Parra (2003), la ciudadanía transnacional sería en principio un reconocimiento moral a los “hijos ausentes”, antes que a los derechos y obligaciones que implican un estatus legal.

Como lo hemos podido observar, a lo largo de la historia de la emigración mexicana a los Estados Unidos de América, siempre su primer reclamo ha sido el reconocimiento por parte del Estado mexicano como hijos de la “nación mexicana”, aunque en la actualidad se hable de los derechos políticos como el voto “sin fronteras”.

A continuación se mencionará una serie de argumentos por los que el debate sobre el voto de los mexicanos en el extranjero ha figurado en la agenda de la Reforma del Estado durante los últimos años, como una consecuencia directa de las transformaciones democráticas en México. El interés por el tema del voto de los mexicanos en el extranjero pasó de los movimientos de emigrantes como primeros promotores del voto en el extranjero a los partidos políticos y a los expertos provenientes del mundo académico (Hernández y Meixueiro, LIX Legislatura):

“El debate sobre el voto en el extranjero no es reciente, pasó desde los movimientos de emigrantes mexicanos como primeros promotores del tema a los partidos políticos y a los especialistas provenientes del mundo académico.

Al eliminarse la condición de ejercer el voto dentro del distrito de residencia en la reforma constitucional aprobada en 1996, quedó abierta la posibilidad que los ciudadanos mexicanos residentes fuera del territorio nacional pudieran votar en el extranjero.

El tema plantea a todos los interesados diferentes aspectos a debatir, desde lo conceptual, el marco jurídico e institucional y los desafíos logísticos que representa su instrumentación; pero este

debate no deja de lado los aspectos e implicaciones políticas, así como los posicionamientos de los diversos actores involucrados.

En los argumentos en favor del ejercicio del voto de los mexicanos en el extranjero, se subraya principalmente por sus promotores, el que este ejercicio es un reconocimiento a los derechos políticos de los migrantes, quienes además mantienen estrechos vínculos con su país: económicos, culturales y familiares. Y que en ninguna forma, el permitirlo pondría en riesgo la soberanía nacional.

Uno de los principales argumentos en contra, es que mientras más están los ciudadanos alejados de su patria, más pierden los lazos de conexión con ella, es por eso que en algunos países donde les permiten a sus ciudadanos el voto en el extranjero, les es retirado este derecho al término de algunos años residiendo fuera del país. Además, tales personas no podrían —según los ponentes en contra— argumentar que tomarán una decisión responsable al emitir su voto.”

Según los datos oficiales, aproximadamente 10 millones de personas de origen mexicano en edad de votar viven en el extranjero; de ese gran universo, el 99% reside en Estados Unidos de América. Es un dato que no parece tener parangón en el mundo occidental. Casi 3 millones de ellos son indocumentados, es decir, no cuentan con documentos legales para vivir en Estados Unidos. La mayoría de nuestros connacionales vive en California, Texas, Arizona, Illinois y Nueva York. Se trata de una muy alta concentración de mexicanos en cinco estados de la Unión Americana, referencia muy importante a tener en cuenta en cualquier estrategia para incluirlos en un proceso electoral nacional (Espinoza: 361, 2005).

Un rasgo distintivo del proceso para legislar el sufragio extraterritorial, fue que la demanda de ejercerlo vino de ciudadanos mexicanos residentes fuera del país, se tiene un registro desde 1917 (IFE, 2006a: 11). En años recientes, organizaciones de migrantes unieron sus esfuerzos a los realizados por los grupos parlamentarios, los gobiernos estatales, los partidos políticos y otras instituciones.

La reforma al artículo 36 constitucional de 1996 (DOF, 22 de agosto, 1996) es el antecedente jurídico inmediato que detona la materialización de la aspiración de los mexicanos radicados en el extranjero de votar, ya que en dicho artículo se modificó la fracción III en donde

imponía la obligación de votar en un distrito electoral en específico. Al eliminarse esta restricción territorial para cumplir con dicha obligación, disolvió el obstáculo legal que impedía el voto de los ciudadanos mexicanos que no residen en el país. En otras palabras, todos los mexicanos son titulares del derecho y la obligación de votar, independientemente del lugar en el que residan.

En virtud de la reforma mencionada, se realizaron una serie de actividades encaminadas al análisis de posibilidades de implementación del voto extraterritorial en nuestro país, a cargo tanto de instancias académicas como institucionales, dentro de las que destacan el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el Instituto Federal Electoral, entre otros.

Cabe destacar las actividades desarrolladas por el Instituto Federal Electoral, del que destacan las comisiones de especialistas conformadas en 1998 y 2004, así como una serie de seminarios y publicaciones por las autoridades electorales llevadas a cabo en años intermedios.

Integrado a las iniciativas de reformas electorales en 1996, en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se instruyó al Consejo General del Instituto Federal Electoral a conformar una comisión de especialistas encargada del análisis sobre la viabilidad técnica y jurídica del voto de los mexicanos en el extranjero.

Por lo anterior, el Instituto Federal Electoral instaló el 29 de abril de 1998 dicha Comisión de Especialistas, integrada por 13 académicos. El informe permitió obtener un amplio —y hasta entonces inexistente— estudio social, demográfico, logístico y jurídico del voto de la diáspora: cuántos son, dónde están, qué hacen y cómo facilitar sus posibilidades de ejercer el sufragio. Este estudio fue finalizado en noviembre del mismo año y turnado al Poder Legislativo.

A principios de 2004 se conformó al interior del Instituto, un Grupo de Trabajo para el voto de los mexicanos en el extranjero, en el cual participaron consejeros electorales, directores ejecutivos y representantes de los partidos políticos. Su propósito fue coadyuvar a una discusión informada sobre el tema; realizar los estudios de gabinete pertinentes para actualizar las proyecciones del informe de especialistas de 1998, y constituirse en una instancia de consulta informativa y técnica sobre las características, modalidades e implicaciones de una

eventual definición sobre el voto de los mexicanos en el extranjero por parte del Poder Legislativo.

Uno de los trabajos más relevantes lo constituye la investigación respecto a una estimación de los *Aspectos cuantitativos de los ciudadanos mexicanos en el extranjero durante la jornada electoral federal del año 2006* (Corona y Santibáñez, 2004), encargada al Colegio de la Frontera Norte. Este estudio incluye un perfil sociodemográfico de los migrantes mexicanos en Estados Unidos, sus lugares de procedencia a nivel entidad y municipio, así como una proyección hacia el 2006 relativa a sus posibles lugares de residencia en esta nación, por estado, condado y áreas metropolitanas.

III. Historia del debate

Para iniciar este interesante relato histórico, se hará un recuento de lo que se ha publicado en los periódicos, en revistas especializadas, congresos y debates en el Pleno del H. Congreso de la Unión, en torno al tema del derecho al voto de los mexicanos que residen en el extranjero.

Bien, el relato inicia desde octubre de 1996, que es el momento en que culmina la reforma electoral y el H. Congreso de la Unión tiene como tarea pendiente legislar para establecer las bases que hicieran posible el ejercicio al voto de los mexicanos residentes en el extranjero. Es en este momento donde el periodista Jorge Ramos (1996: 8) en su artículo “La doble nacionalidad” describe: “... la nacionalidad mexicana no debe perderse por irse a vivir a otro lado. Pero [...] que [...] garanticen, también, que los mexicanos en el extranjero puedan votar en las elecciones presidenciales sin estar obligados a regresar a México para hacerlo”. Así mismo, el periodista comenta: “... la nacionalidad mexicana es irrenunciable. [...] todos aquellos que nacieron en México o sean hijos de mexicanos seguirán siendo mexicanos, independientemente de la nación donde residan y de su estatus migratorio. [...] Además, al mantener su nacionalidad mexicana, podrán tener propiedades en México —entre otros beneficios— y sentir que no están traicionando a su país de origen, sus raíces y su cultura”.

En una entrevista realizada al cónsul general de México en Miami, Luis Ortiz Monasterio, comentó que, como muchos otros, cree que aún falta el voto de los mexicanos en el extranjero para que su aporte económico se vea reflejado, también en el poder político. Los mexicanos que viven en Estados Unidos aportan de cuatro a cinco mil millones de dólares cada año a la economía mexicana, y por consecuencia es la principal fuente de divisas después del petróleo y el turismo.

En este año, en virtud de una reforma al artículo 36, fracción III, de la Constitución, quedó consagrado el derecho de los ciudadanos mexicanos a emitir su sufragio independientemente del lugar en el que residan. Sin embargo, en ese momento, varios líderes del Partido Revolucionario Institucional (PRI) sabían perfectamente que si permitía votar a los mexicanos en el extranjero, las urnas iban a estar cargadas de resentimiento —y con muchos votos a favor de la oposición (Ramos, 1996: 8)—. Con lo anterior, surge una clara corriente de políticos en el poder que maniobró para diluir el voto de los mexicanos en el extranjero. Y la mejor forma de debilitarlo era obligando a regresar a México a los mexicanos que quisieran votar. El esfuerzo y el costo de ir a votar a México sería tan alto, especialmente para los indocumentados, que su impacto como grupo político estaría muy disminuido. Pocos —con recursos, tiempo y visa— podrían cruzar la frontera para hacerlo.

Dicho lo anterior, también se especularon varios supuestos en contra, como el hecho de que aun en el supuesto de que fueran muchos los electores potenciales, no iban a poder organizarse para su registro y su voto en los consulados, que esto ocasionaría conflictos con Estados Unidos, que por correo era poco confiable, que el padrón electoral requeriría una dirección en México, que sería muy caro... Sí, todo es cierto, pero no es suficiente razón para no realizarlo.

De acuerdo a un estudio de la Secretaría de Relaciones Exteriores, previo a la presentación del Estudio Binacional, señalaba que en 1997 el 60% de la población de origen mexicano, no necesariamente nacida en México, estaba en California, Texas e Illinois. Los principales destinos urbanos son Los Ángeles, San Antonio, Houston, Dallas-Fort Worth, El Paso, Fresno y Phoenix. Los migrantes temporales (legales e indocumentados) que suelen declarar como un lugar de residencia a México y de los cuales cerca de la mitad regresan al país después de 10

años de vivir en Estados Unidos, se dirigen cada vez más a Florida, Arizona, Nuevo México y Carolina del Norte. La mayoría de los migrantes autorizados prefieren ir a California, Texas, Illinois, Florida y Georgia. Este estudio indicó que el número de migrantes temporales que forman parte del “flujo circular” (los que viven en México y viajan periódicamente a EU para trabajar o buscar empleo) ya había disminuido en los últimos años. (Medina, 1998: 10).

Dado este hecho, el Instituto Federal Electoral tuvo que definir las condiciones jurídicas y logísticas para el voto de los mexicanos en el extranjero. Tan solo en Estados Unidos para 1998 residían casi 6 millones de connacionales, entre legales e indocumentados, de los cuales más del 80% estarían en edad de votar, es decir, casi 4 millones de personas (Medina, 1998: 10).

Conforme al decreto de reformas electorales del 22 de noviembre de 1996, José Woldenberg en el año 1998 presentó el proyecto de la formación de una Comisión de Especialistas que estudiara las formas, los procedimientos y los instrumentos, con los cuales podría hacerse posible el voto de nuestros connacionales en el extranjero; este fue uno de los retos institucionales y legales más complejos porque abrió una puerta a la participación política de millones de mexicanos; porque obligó a la realización de una gran coordinación de esfuerzos y a la colaboración entre diversas instituciones del Estado en México; por la dificultad para hacer compatibles una variedad de legislaciones en el plano internacional; y porque exigió imaginar mecanismos viables, seguros, confiables y operativos que hicieran posible el sufragio de cientos de miles de mexicanos. Los estudios que realizó dicha comisión, sirvieron de base para que el Poder Legislativo pudiera diseñar en su caso, una ley en la materia. Mientras tanto, a la Secretaría de Gobernación le correspondió poner en marcha el Registro Nacional Ciudadano así como la expedición de la Cédula de Identidad Ciudadana.

Paralelamente, de 1998 a 2005 el Congreso de la Unión conoció dieciocho iniciativas, presentadas por legisladores de diversos partidos; que si bien estas no alcanzaron el consenso suficiente en la agenda legislativa para ser dictaminadas, sí se denotó el interés en el caudal de planteamientos y modalidades de la posibilidad de que los connacionales que se encuentran fuera de territorio nacional partici-

pen en la elección de sus gobernantes. Estas iniciativas las presento a continuación:

Iniciativas sobre el voto de los mexicanos que residen en el extranjero presentadas de 1998 a 2005		
AÑO	PARTIDO	LEGISLADOR
1998	PRD	Dip. Lázaro Cárdenas Batel
1998	PAN	Dip. José de Jesús González Reyes
1999	PAN	Dip. Alberto Castilla Peniche
1999	PAN	Dip. Alberto Castilla Peniche y Javier Algara Cossío
1999	DIVERSOS GRUPOS PARLAMENTARIOS	Diputados de diversos grupos parlamentarios e independientes
2000	PAN	Dip. Felipe de Jesús Preciado Coronado
2001	PRD	Dip. Sergio Acosta Salazar
2001	PRD	Dip. Gregorio Urías Germán
2002	PRI, PAN, PRD y PVEM	Sen. Genaro Borrego Estrada (PRI), Sen. Jeffrey Max Jones (PAN), Sen. Serafín Ríos Álvarez (PRD) y Sen. Emilia Patricia Gómez Bravo (PVEM)
2002	PRD	Dip. Miguel Bortolini Castillo, Dip. Ramón León Morales, Sen. Jesús Ortega Martínez, Sen. Rutilio Escandón
2002	PAN	Sen. Luis Alberto Rico Samaniego
2003	PRI	Dip. Irma Piñeyro Arias
2003	PAN	Dip. Eduardo Rivera Pérez
2003	PRD	Sen. Raimundo Cárdenas
2004		Ejecutivo Federal
2004	PRD	Dip. Juan José García Ochoa
2004	PRI	Dip. Laura Elena Martínez Rivera
2005	PAN	Sen. César Jáuregui Robles

Fuente: Informe final sobre el voto de los mexicanos en el extranjero (2006), Instituto Federal Electoral, tomo I, cap. I, p. 11.

Del total de las iniciativas, tres fueron presentadas en el Senado y trece en la Cámara de Diputados, incluida la del presidente Fox; cuatro proponen únicamente reformas constitucionales; nueve, reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) y tres a ambos ordenamientos. Los partidos más prolifos en iniciativas son el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD), que en ambas cámaras han presentado seis cada una. Legisladores de varios partidos han presentado de manera conjunta dos. Ocho iniciativas consideran sólo la elección de presidente de la República; tres de presidente, diputados y senadores de representación proporcional. En cinco iniciativas se con-

templa añadir una sexta circunscripción electoral para que los ciudadanos mexicanos residentes en el exterior elijan legisladores que los representen. Se propone para tal efecto el voto pasivo, es decir, el derecho de ser votado y elegido siendo residente extranjero.

Derivado de lo anterior, este debate ha implicado la valoración de todas las implicaciones, procede el hecho de conceder el voto del migrante, es por ello que a continuación ilustro algunas de las principales manifestaciones a favor y en contra (Hernández y Meixueiro: LIX Legislatura). Entre los argumentos a favor se encuentran:

- a. *El voto es un derecho político*, esto es, el voto es el derecho político que todos los ciudadanos tienen a participar en los asuntos públicos de su país, directamente o por medio de representantes libremente elegidos.
- b. *Voto y modernidad democrática*, las democracias contemporáneas han extendido el sufragio a todos los ciudadanos, con independencia de género, propiedad de bienes, nivel de instrucción o lugar de residencia.
- c. *El voto y los instrumentos internacionales*, de acuerdo con el artículo 133 de la Constitución, el Estado mexicano está comprometido a garantizar el ejercicio de los derechos ciudadanos consignados en distintos instrumentos internacionales firmados y ratificados por nuestro gobierno.
- d. *La ciudadanía no se cancela con la residencia en el exterior*, los mexicanos en el extranjero mantienen una lealtad, tanto con su comunidad, con su estado y con la sociedad que los rodea en ese país, su herencia, sus orígenes y sus relaciones actuales.
- e. *La democracia es reflejo de la sociedad*, la democracia mexicana debe reflejar que nuestra sociedad ha venido transformándose en una sociedad de migrantes.
- f. *El migrante nunca se desliga por completo de su país de origen*, cada vez es más evidente que aquellos que emigran de su país no se desligan totalmente del mismo; por el contrario, en su nuevo lugar de residencia y en el marco de mejores condiciones económicas desarrollan múltiples lazos sociales, económicos y políticos que van más allá de los estrechos límites fronterizos; por esta razón, el voto adquiere

- re un significado no sólo político electoral, sino que es también una clara expresión de pertenencia a la comunidad de origen.
- g. *El voto de los mexicanos en el extranjero significaría el reconocimiento del peso político de una de las principales fuentes económicas del país, representada por el ingreso de las remesas de los migrantes, las remesas llegan a ser la segunda fuente más importante de ingresos al país con referencia a las exportaciones de petróleo crudo y al sector maquilador al año.*
 - h. *El voto de los mexicanos desde el exterior no amenaza la soberanía, ésta, sustentada en la solidaridad se nutre y se fortalece mediante el consenso y la participación. Por tanto, soberanía es también democracia participativa, tolerancia y diálogo, acuerdo y acción concertada.*
 - i. *El voto en el exterior no amenaza las relaciones binacionales, el voto de los mexicanos desde el extranjero no supone riesgo alguno para las relaciones bilaterales de México.*
 - j. *Si los migrantes mexicanos pudieran ejercer plenamente sus derechos políticos en EUA (votar y ser votados) se convertirían en una auténtica fuerza binacional, por un lado serían un puente de comunicación y una vía de negociación para asuntos de difícil resolución para el gobierno mexicano, por el otro los mexicanos radicados en la Unión Americana estarían en condiciones de exigirle legal y legítimamente al Estado mexicano mayores recursos humanos financieros, legales y políticos para su protección y defensa. Y podrían plantear una política migratoria de mayor consistencia y firmeza frente a los Estados Unidos.*
 - k. *El voto en el extranjero es una exigencia de la nueva realidad del mundo global, esto se refiere a que la globalización caracteriza la vida de los países en el mundo moderno y, en el caso específico de nuestro país, un encuentro o reencuentro con una parte muy grande y muy valiosa de nuestra población, que forma parte, o debería formar parte, de la comunidad política que integra México.*

Por otra parte, los argumentos en contra de otorgar el voto a los mexicanos residentes en el extranjero:

- *La oposición al voto de los mexicanos en el extranjero no atenta en contra del derecho al sufragio universal*, ese nacional residente en el extranjero puede votar, pero se encuentra con una dificultad geográfica, y en múltiples ocasiones ese alejamiento físico del país es también anímico, porque puede llevar muchos años lejos del mismo y encontrarse poco informado de lo que acontece en él.
- *Las democracias avanzadas cuentan con mecanismos para votar en el extranjero, pero varias de ellas retiran el derecho al voto después de algunos años de residencia en el exterior*, es difícil medir el grado de adhesión de un ciudadano respecto a su patria, lo que no depende meramente del tiempo de ausencia; en algunos sistemas democráticos se establecen ciertos parámetros o limitación temporal de ausencia, al final de los cuales el derecho al voto en el extranjero desaparece.
- *Democracia: igualdad de derechos, igualdad de obligaciones*, un fundamento de la democracia es la igualdad entre los individuos en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones, esto es, la igualdad del sufragio implica que se tenga la misma posibilidad de influir y decidir, en condiciones análogas y bajo las mismas reglas.
- *El riesgo intervencionista*, grupos económicos y políticos extranjeros podrían influir en los resultados electorales en nuestro país.
- *La ciudadanía es la fuente de los derechos políticos, no la nacionalidad*. El jurista Diego Valadés (2004) sostiene la siguiente distinción entre nacionalidad y ciudadanía: “la nacionalidad es la condición jurídica que establece la pertenencia de una persona a una comunidad determinada, mientras que la ciudadanía es el conjunto de derechos de naturaleza política atribuidos a una persona para que, en ejercicio de las funciones de soberanía popular, intervenga en la organización y en el funcionamiento de los órganos de poder en una comunidad determinada. La nacionalidad es una expresión de identidad y la ciudadanía es una expresión de soberanía; puede haber nacio-

nales de comunidades no soberanas, pero sólo hay ciudadanía donde existe un Estado soberano.

- *Voto y lealtad nacional*, es cuestionable el otorgar el derecho al voto a quienes tienen otra nacionalidad, además de la mexicana, y pueden participar en la elección de quienes representan a México.
- *El voto de los mexicanos en el extranjero no es un derecho constitucional ya otorgado, sino una posibilidad que está sujeta a lo que indique la ley*, esto es, jurídicamente, el voto de los mexicanos en el extranjero no es un derecho constitucional ya otorgado, sino una posibilidad que está sujeta a lo que indique la ley, es decir, que si bien la reforma de 1996 del artículo 36 constitucional elimina la condición de ejercer el voto dentro del distrito electoral que les correspondiera a los ciudadanos, y se abrió la puerta para que la legislación secundaria contemplara mecanismos de votación en ámbitos geográficos más amplios, no queda explícito este derecho en la redacción de dicho artículo constitucional. *Voto es una amenaza a la credibilidad*, el voto de los mexicanos en el extranjero representa riesgos de credibilidad para nuestro sistema electoral.
- *El ejercicio electoral de los mexicanos en el exterior, en particular en Estados Unidos, parece incompatible con el principio de no extraterritorialidad de la ley*, dos factores marcan esta diferencia: a) nuestra condición de vecindad geográfica, y b) que la población de origen mexicano sea la minoría nacional más numerosa en Estados Unidos.
- *Voto y xenofobia*, el voto en el extranjero acrecentará los sentimientos antimexicanos en la Unión Americana.
- *El voto en el extranjero es un voto menos informado*, el voto del nacional residente en el extranjero es un voto menos informado porque generalmente no hay propaganda en los medios electrónicos de comunicación y porque nos encontramos con las limitaciones propias de hacerlo masivamente en un país extranjero y sujetos a sus normas.
- *El voto en el extranjero es un voto caro*. Según lo que informó José Woldenberg (expresidente del Consejo General del IFE) en octubre de 2003 comentó: el costo de una elección mexicana en el extranjero puede costar desde 356 millones de dólares en su

método más sencillo hasta 760 millones en el caso del mecanismo más elaborado. Y continúa, se calcula que en el exterior hay unos 10 millones de mexicanos, es decir, con este dato se estima que el voto en el extranjero costaría entre 7.6 y 35.6 dólares por voto, dependiendo de la modalidad que se aplique. Por otro lado, el costo oficial en México en las elecciones federales del 2003 fue de 60 pesos, según el Secretario General del IFE, Fernando Zertuche Muñoz. Pero deduciendo el abstencionismo, de más del 59% de votantes, el costo real por voto podría ser de más del doble.

- *La logística del voto es complicada y costosa*, se tendría que construir un padrón electoral con los residentes en el exterior, un listado nominal, expedir credenciales de elector, construir distritos y secciones electorales, además de ubicar las casillas para que se pueda ejercer el voto.
- *El voto en el extranjero puede decidir la contienda electoral*, en una elección presidencial cerrada, se puede presentar el escenario en el que un partido político haya ganado las elecciones en territorio nacional, pero al contabilizarse la votación de los electores en el extranjero, el resultado de la elección le otorgue el triunfo a uno distinto.
- *Los vínculos emocionales o económicos no son argumento suficiente para el voto en el exterior*, los migrantes mexicanos mantienen estrechos vínculos con México: sentimentales, familiares, culturales y económicos, pero no es argumento suficiente para otorgarles el derecho al voto desde el extranjero. Si dependiera del patrimonio, las personas podrían comprar el derecho al voto indirectamente, al igual que el caso de las remesas.
- *El voto y las remesas*, Claudio López-Guerra (2004: 17) considera un absurdo el argumento del peso económico para otorgarles el derecho al voto a los migrantes, porque lo mismo aplicaría en su caso para los inversionistas transnacionales, los filántropos sin fronteras, los turistas, los comerciantes o cualquier grupo externo cuyas divisas contribuyan a la economía mexicana que también tendrían derecho a votar.
- *Voto y situación migratoria*, cabe la posibilidad de una interferencia de las autoridades del Servicio de Inmigración y Natura-

lización en Estados Unidos de América, cuya misión principal es la de detectar a los extranjeros que se encuentran en situación migratoria irregular para expulsarlos del país.

Con base en lo anterior y habiendo descrito lo más representativo de los argumentos a favor y en contra alrededor de este debate, opinamos que dio origen a la generación de un marco regulatorio en la materia, el cual se consiguió gracias al impulso que dieron al tema líderes y organizaciones de inmigrantes, partidos políticos, instancias electorales, legisladores y Poder Ejecutivo comprometidos con generar las condiciones para materializar este derecho.

Una de las principales reformas que se realizaron a nuestra Carta Magna, es la tan citada reforma del artículo 36 constitucional que hacía jurídicamente posible el voto en el extranjero. Tres meses después (*Gaceta Parlamentaria*, 2004: número 1621-I), en cumplimiento de las nuevas disposiciones de la Ley fundamental, se publicó un Decreto de reformas al Cofipe, en cuyo artículo octavo transitorio se definieron los pasos a seguir para hacer efectivo el voto de los mexicanos en el extranjero. Según el analista Pablo Mijangos y González, revela que, en el fondo, los legisladores sólo removieron los obstáculos para votar fuera y exclusivamente en las elecciones presidenciales, pero dejaron en el aire la instrumentación práctica de este derecho. De acuerdo con Javier Patiño, esta disposición condiciona el ejercicio al sufragio en el extranjero a la realización de tres acciones complementarias:

1. La creación del Registro Nacional Ciudadano y la expedición de las cédulas de identidad ciudadana, que de acuerdo con el artículo 97 de la Ley General de Población son servicios de interés público que presta el Estado a través de la Secretaría de Gobernación, lo que no se ha realizado;
2. La designación de una comisión de especialistas del Consejo General del IFE, cuya función sería determinar las modalidades que hicieran posible el voto a distancia, lo que ya se llevó a cabo, y
3. La reglamentación legislativa de dicho voto, que es atribución exclusiva del Congreso de la Unión.

IV. Legislación (marco jurídico, registro y reglamento)

En 1990 el tema del voto de los mexicanos residentes en el extranjero fue considerado como digno de análisis en la reforma electoral de aquel año, y volvió a presentarse en la reforma electoral de 1994. Sin embargo, las condiciones imperantes en aquellos años y el desacuerdo prevaleciente entre los actores políticos hicieron imposible avanzar en la construcción de una fórmula que permitiese a los mexicanos en el extranjero ejercer su derecho al sufragio.

En 1994, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) eleva la participación ciudadana en los asuntos políticos a categoría de derecho humano fundamental al declarar:

“La participación en la dirección de los asuntos políticos es un derecho fundamental. La humanidad en diferentes épocas de su historia y con grados de éxito diversos, ha procurado encontrar medios para hacer participar a los individuos en las decisiones de la comunidad. Hoy se reconoce en todas las regiones del mundo que tomar parte en el gobierno constituye un derecho humano fundamental.” (1994: la).

En ese mismo tenor, el máximo organismo en el campo de derecho internacional, acentúa lo que pudiéramos considerar como la parte normativa, al señalar:

“En el plano universal, el derecho a participar en el gobierno está proclamado y garantizado por la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y está reconocido en muchos tratados y declaraciones.” (1994: lb).

A este respecto Francisco Higuera (2005) reflexiona lo siguiente:

“Para que las personas disfruten de este derecho humano fundamental, es importante que se les respete también otros derechos que tienen relación intrínseca con la participación en la construcción de la voluntad soberana y sin los cuales dicha voluntad

se afectaría seriamente, en consecuencia no impactaría en la construcción de instituciones políticas sanas; es el caso de las libertades (de expresión, de asociación, reunión pública, etc.) y de la igualdad en razón de raza, sexo, religión, ideología, etc.”

La Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familiares de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en el primer párrafo del artículo 41, establece:

“Los trabajadores migratorios y sus familiares tendrán derecho a participar en asuntos públicos de su Estado de origen, votar y ser votado en ese Estado, según lo especifique su legislación.”

Como puede apreciarse, existen importantes normas de derecho internacional que se han ocupado de regular el problema de los derechos políticos de los emigrantes; en razón del alcance de dichos instrumentos normativos para el orden jurídico mexicano, en los términos del artículo 133 de nuestra Carta Magna, es un imperativo crear los mecanismos legales para su cabal cumplimiento.

Históricamente, el principal obstáculo constitucional para que los ciudadanos mexicanos radicados en el extranjero ejercieran su derecho al sufragio, consistía en que en el artículo 36 de nuestra Constitución exigía como lugar para votar su distrito electoral, esto ha quedado superado, como consecuencia del avance democrático, puesto que en 1996 se propuso y aprobó el Poder Revisor de la Constitución (Higuera, 2005: 301):

“...suprimir de la fracción del artículo 36 la obligación de que el voto del ciudadano mexicano sea emitido en el distrito electoral que le corresponda, a efecto de posibilitar a nuestros compatriotas que se encuentran fuera del territorio, el ejercicio del sufragio...”

La periodista María Elena Medina (1998: 10) comenta que en términos jurídicos, nacionalidad es el vínculo que tiene una persona en un Estado, y que ese Estado lo considere como individuo de esa nación. Se es mexicano por nacimiento al nacer en el territorio nacional o ser hijo

de padre y/o madre nacidos en el territorio nacional o extranjeros naturalizados, según el artículo 30 de la Constitución Política. La ciudadanía es la que da la posibilidad de ejercer derechos políticos. Son ciudadanos mexicanos los que hayan cumplido 18 años y tengan un modo de vivir honesto, conforme lo establece el artículo 34 de la Constitución.

La Constitución, en su artículo 35, señala que las prerrogativas de los ciudadanos mexicanos son votar en las elecciones populares, ser votado, asociarse para tomar parte en forma pacífica de los asuntos políticos del país, tomar las armas en el Ejército o la Guardia Nacional para defender la nación, y ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición.

Además, conforme lo que estipula el artículo 37 en su inciso a), ningún mexicano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad; así como en el inciso c), la ciudadanía mexicana se pierde por aceptar o usar títulos nobiliarios de gobiernos extranjeros, por prestar voluntariamente servicios oficiales a un gobierno extranjero sin permiso del Congreso Federal o de su Comisión Permanente, por aceptar o usar condecoraciones extranjeras sin permiso del Congreso Federal o de su Comisión Permanente, por admitir del gobierno de otro país títulos o funciones sin previa licencia del Congreso Federal o de su Comisión Permanente, excepto los títulos literarios que puedan aceptarse libremente, por ayudar, en contra de la Nación, a un extranjero, o a un gobierno extranjero, en cualquier reclamación diplomática o ante un tribunal internacional.

Con base en lo anterior, los mexicanos que residen legalmente en el extranjero seguirán siendo ciudadanos, aunque les está vedado ocupar ciertos cargos para los que se pide un mínimo de residencia en su lugar de origen.

Al reformarse la fracción III del artículo 36 de nuestra Carta Magna, señalada con antelación, impactó en el Cofipe; en la idea de establecer los mecanismos legales que permitieran el ejercicio de los derechos políticos de los emigrantes y dejar abierta la puerta para el posible ejercicio del voto de los mexicanos residentes en el extranjero en la elección presidencial del año 2000; en el Decreto por el que se reforma y adiciona diversas disposiciones, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el 22 de noviembre de 1996, se incorpora el artículo Octavo Transitorio.

Derivado de lo anterior, en mayo de 1998 el Instituto Federal Electoral (IFE) convoca a 13 expertos, todos ellos destacados profesionales en diversas áreas como el derecho, la demografía, la politología, la sociología, la antropología, los asuntos internacionales, la tecnología y la informática, con el fin de iniciar la etapa de estudio especializado e interdisciplinario, con el diagnóstico, el análisis de factibilidad y la construcción de posibles escenarios y todo ello para crear las condiciones donde los connacionales que residen en el extranjero votaran en las elecciones presidenciales del año 2000.

Entre 1998 y 2004, como ya se ha mencionado con anterioridad, fueron presentadas ante el H. Congreso de la Unión 18 iniciativas de reforma al Cofipe para reglamentar el ejercicio del derecho al voto de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero. Ello da testimonio del interés e importancia que los partidos políticos, los grupos parlamentarios y el propio Ejecutivo federal han tenido en el asunto. En esos mismos años, se ha incrementado la participación de organizaciones de mexicanos que desde el extranjero, especialmente y por razones obvias en Estados Unidos de América, promueven las reformas legales necesarias para concretar su aspiración de participar en los procesos comiciales de su país.

Gracias al impulso detonado en la Cámara de Diputados en noviembre de 2004 y la posterior aprobación de un primer proyecto de reforma legal en febrero de 2005, después de consultar autoridades y especialistas en la materia, el Senado de la República aprobó en abril de 2005 una Minuta con proyecto de Decreto que reforma y adiciona el Cofipe, en el cual se reforman los artículos 1, 9 y el inciso c) del párrafo 1 del artículo 250; y se adiciona un nuevo inciso al párrafo 1 del artículo 250, para que el inciso d) pasara a ser e); así mismo se reforma la denominación del Libro Sexto y se le adicionaron los artículos 273 al 300 relativos al voto de los mexicanos residentes en el extranjero, para permitir que en la elección presidencial de 2006 los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero puedan ejercer, por primera vez en la historia, su derecho al voto, en la modalidad de voto postal.

En un clima de respeto y cooperación entre ambas cámaras, la de Diputados dio su voto aprobatorio a la Minuta del Senado, en la que se estipula que el voto de los mexicanos residentes en el extranjero sea solamente para la elección de presidente de los Estados Unidos Mexica-

nos, conservando así congruencia con las normas que regulan el ejercicio del derecho al voto de los ciudadanos en tránsito dentro del territorio nacional el día de la jornada electoral, y que los requisitos establecidos por la ley para todos los ciudadanos en territorio nacional, sean igualmente cumplidos por los ciudadanos que residen en el extranjero: estar en el Padrón Electoral y contar con credencial para votar.

El 30 de junio de 2005 el presidente de la República, Vicente Fox Quesada, firmó el correspondiente Decreto y ordenó su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*, lo que ocurrió ese mismo día.

En 2006 se vivió la primera experiencia de voto en el extranjero y el Instituto Federal Electoral que es la máxima autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y su funcionamiento y profesional en su desempeño, esta calidad así como su plena capacidad y certeza, se encuentran plenamente aceptadas y comprobadas por la sociedad mexicana e incluso del mundo.

Cabe destacar que, en los últimos años, las autoridades electorales mexicanas a nivel federal —el IFE y el TEPJF— y la ONU han tenido como objeto impulsar acciones orientadas al conocimiento, el estudio y la difusión del tema sobre el voto de los mexicanos que residen en el extranjero, que por su magnitud y complejidad, se ha posicionado en un sitio estratégico dentro del debate y la agenda electoral de distintos países.

Carlos Navarro Fiero (2002) expone en su *Estudio Comparado Sobre el Voto en el Extranjero*, que:

“Es posible constatar que la noción dominante acerca del reconocimiento o la adquisición de la ciudadanía, en tanto requisito indispensable para adquirir y ejercer derechos políticos fundamentales como el del voto activo, sigue estando asociada esencialmente a la pertenencia a una entidad estatal específica y su correspondiente dimensión territorial, mientras que el debate teórico y político acerca de los derechos políticos (pero no sólo éstos), de los migrantes en general y de los trabajadores migrantes en particular, ha dado el surgimiento de propuestas sobre formas de membresía política que van más allá de su acepción clásica. En este sentido, no hay duda de que para muchos países el tema del voto en el extranjero guarda una fuerte relación con el de su migración internacional...”.

Es por ello que, las cada vez más vastas comunidades de migrantes que viven en un país distinto al de su origen condensan en buena medida la esencia del problema de la ciudadanía y la titularidad de los derechos políticos en el mundo cada vez más “globalizado”, ya que representan enormes contingentes desprovistos, total o parcialmente de ellos o, por lo menos, privados de su ejercicio.

Sin embargo, no se debe perder de vista que un gran número de países en los que existen disposiciones legales expresas o referencias debidamente documentadas acerca del voto en el extranjero, son resultado de iniciativas y disposiciones legales adoptadas a partir aproximadamente de la segunda mitad de los años 90 a la fecha, lo cual pone en manifiesto que se trata de una tendencia en continua expansión y que está adquiriendo una importancia creciente en distintas partes del mundo.

También es importante mencionar que, por su magnitud y complejidad, se trata de un asunto cuya pertenencia y viabilidad suele provocar polémicas o plantear dificultades para su materialización y sobre todo su puesta en marcha, como lo ponen de manifiesto algunos de los casos pendientes de regularización o aplicación, o bien algunos otros que se ha tenido que dar marcha atrás en previsiones legales para su aplicación. Tal es el caso de Panamá, por mencionar alguno, donde la ley electoral de 1994 disponía que, a partir del año 2004, los ciudadanos en ejercicio residentes en el extranjero podrían votar en las elecciones presidenciales de acuerdo con una ley expresa que regulara este derecho y previo estudio de la autoridad electoral. En ejercicio de sus atribuciones, el Tribunal Electoral de Panamá propuso al Legislativo una iniciativa de reforma que suprime las disposiciones relativas al ejercicio del voto en el extranjero, la cual fue aprobada en enero de 2001 (Navarro, 2002: 28).

V. Experiencia de México en los comicios electorales de 2006

La pasada elección presidencial fue la más competida que se ha reportado en la historia contemporánea de nuestro país. Para instrumentar el voto de los mexicanos en el extranjero, el Instituto Federal Electoral debió, en un tiempo relativamente corto, dar a co-

nocer este nuevo derecho; crear las condiciones para un voto informado y razonado; construir un Listado Nominal de Electores Residentes en el Extranjero (LNERE); garantizar la adecuada entrega y recepción de los Paquetes Electorales Postales (PEP) a los ciudadanos inscritos en el listado mencionado; organizar la logística para instalar las mesas de escrutinio y cómputo, así como seleccionar y capacitar a los funcionarios que escrutaron y computaron los sufragios emitidos en el extranjero.

La decisión de las modalidades de registro de electores y emisión del voto tiene implicaciones organizacionales y alcanza grados distintos de confiabilidad en el proceso y magnitudes diferentes de costos. De ahí que fue relevante que el debate estuviera acompañado de las visiones técnicas de organismos como el TEPJF, el IFE, la Cancillería, la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, y el Servicio Postal Mexicano (Sepomex); los cuales contribuyeron con planteamientos desde sus ámbitos de responsabilidad, asimismo se determinó la logística del resguardo y traslados por personal de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina al local único para el escrutinio y cómputo de los votos en el extranjero, instalado en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), campus Ciudad de México.

Se enviaron y distribuyeron formatos de solicitud de inscripción a la LNERE en más de siete mil puntos en todo el mundo. Se imprimieron y enviaron cinco millones de formatos de inscripción al LNERE. De esa cantidad, 32% se remitió a embajadas y consulados, 18% a puntos de distribución ubicados en territorio nacional (por ejemplo, las oficinas del IFE en las entidades federativas) y 50% a otros puntos de distribución ubicados en todo el mundo. Además, dicha solicitud se pudo acceder a través del portal de internet del voto desde el extranjero en www.mxVote06.org, habilitado desde el 1o. de octubre de 2005 y la dirección electrónica cove@ife.org.mx, desde la cual se respondieron mensajes que solicitaban información sobre el proceso de registro al LNERE.

El IFE no está facultado para expedir credenciales para votar fuera del territorio nacional, sin embargo, para facilitar la obtención de esta credencial para los mexicanos residentes en el extranjero, en noviembre de 2005 se instalaron 15 macromódulos de atención ciudadana fijos y 36 módulos móviles en zonas fronterizas, aeropuertos, centrales de autobuses y regiones con alto índice de migración. La

principal característica de estos módulos, era el contar con una infraestructura para tramitar las solicitudes de Padrón Electoral, independientemente de la entidad del domicilio en México, así como para la obtención de la credencial para votar con fotografía en un tiempo menor al promedio habitual.

El IFE desarrolló varias estrategias para la inscripción (formatos de solicitud) y promoción del voto de los mexicanos que residen en el extranjero, de entre las cuales (IFE, 2006b: 15-17):

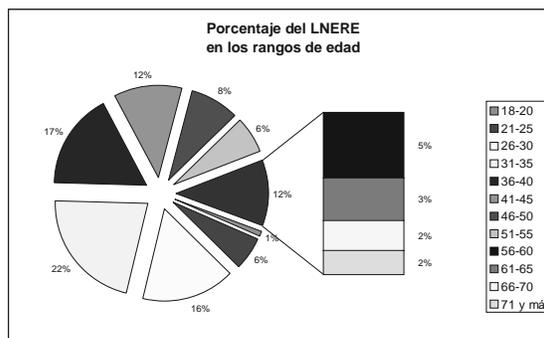
- Se conformó una red integrada por 138 organizaciones de migrantes, que de manera gratuita e imparcial lograron repartir 197,200 formatos.
- Personal del IFE acudió a 12 regiones de los Estados Unidos de América para apoyar en la distribución y llenado de 505,970 formatos.
- Brigadistas del IFE trabajaron en 12 Centros de Internación e Importación Temporal de Vehículos ubicados en nueve ciudades de cinco estados de la frontera norte para distribuir y brindar asesoría en el llenado de dicho formato, dotar a los ciudadanos del porte pagado necesario para el envío gratuito de la pieza postal por correo certificado desde territorio nacional y, en su caso, canalizar a los ciudadanos a los módulos de atención ciudadana para la obtención de su Credencial para Votar.
- Se desplegó personal del IFE en 75 puntos del Programa Paisano (carreteras, aeropuertos y centrales de autobuses) para la entrega y asesoría en el llenado de formatos, asimismo canalizaron a los ciudadanos a los módulos de atención ciudadana para la obtención de su credencial.
- Se habilitaron líneas telefónicas gratuitas de información, en Estados Unidos de América el 01 800 Mx Vote 06 y para el resto del mundo un número de llamadas por cobrar conectado directamente a Ifetel.
- Se elaboró un boletín electrónico semanal “Lazos” a través del Instituto de los Mexicanos en el Exterior, el cual se envió a todas las listas de correos de las embajadas y consulados de México en el exterior.
- Se integró una base de datos con 5,083 direcciones electrónicas para difundir el voto en el extranjero con información periódica,

ésta comprendió instituciones educativas, sindicatos, empresarios, restaurantes, hoteles, grupos y asociaciones de asistencia a migrantes, cámaras de comercio, bancos, locales de remesas, medios de comunicación (radio, televisión e impresos), sector salud y organizaciones en el resto del mundo.

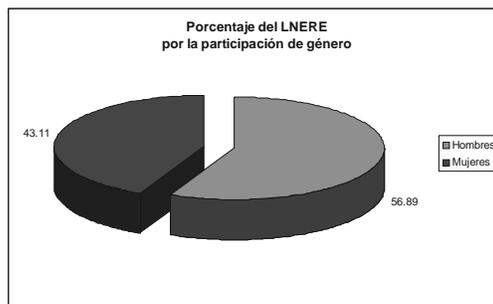
- Se involucraron a una serie de personalidades de la cultura popular y el deporte, con el fin de potenciar y multiplicar el mensaje de promoción del voto, tales como Javier Aguirre, Rafael Márquez, Maribel Domínguez, Eduardo Nájera, Adrián Fernández, el equipo de fútbol Chivas USA, Enrique “El Perro” Bermúdez y Los Tigres del Norte.

En total, fueron aprobadas 40,876 solicitudes de inscripción al LNERE, las cuales se pusieron a disposición de los partidos políticos para su revisión y fueron aprobadas sin observación alguna durante el período del 15 de febrero al 15 de marzo de 2006.

Características del LNERE	
Rangos de edad	Porcentaje del LNERE
18-20	0.70
21-25	5.90
26-30	16.28
31-35	21.59
36-40	16.88
41-45	12.06
46-50	8.44
51-55	6.49
56-60	4.71
61-65	3.10
66-70	2.12
71 y más	1.72



Sexo	Porcentaje del LNERE
Hombres	56.89
Mujeres	43.11



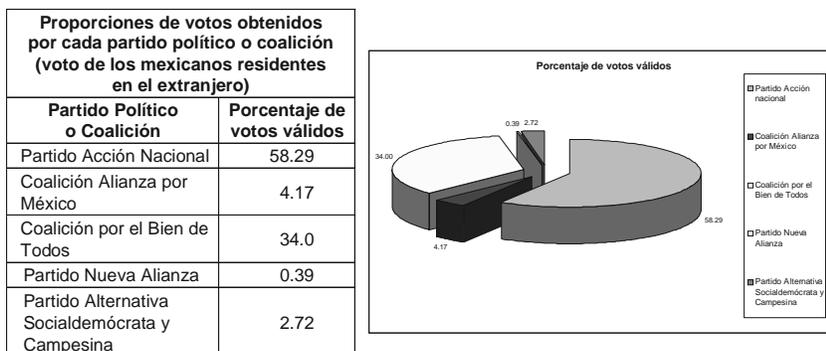
Fuente: el cuadro es del Instituto Federal Electoral (2006) “Voto de los mexicanos en el extranjero”, *Elecciones Federales 2006*, IFE, p. 18; los gráficos son realización propia.

Toda vez que el Cofipe prohíbe la realización de campañas políticas en el extranjero, el IFE incorporó a cada uno de los PEP información relevante sobre las plataformas de los partidos y coaliciones, así como de las propuestas de sus candidatos, con el objeto de generar un sufragio razonado, libre y en conciencia, los cuales fueron enviados en una primera etapa del 21 al 29 de abril, y en una segunda del 1º al 19 de mayo de 2006, por procedencia de solicitudes de rectificación al LNERE. A continuación enuncio los datos más relevantes sobre el voto de los mexicanos en el extranjero:

Solicitudes de registro al LNERE recibidas por el IFE	54,780
Mexicanos registrados en el LNERE	40,876
Sobres con votos emitidos por ciudadanos residentes en el extranjero que fueron turnados a escrutinio y cómputo	32,632
Sobres con votos emitidos por ciudadanos residentes en el extranjero que no fueron turnados a escrutinio y cómputo (votos emitidos mal requisitados)	479
Porcentaje de participación	81%
Países a los cuales se enviaron los Paquetes Electorales Postales	80 países de los cinco continentes
Países de los cuales se recibieron sobres con votos	71

Fuente: Instituto Federal Electoral (2006) "Voto de los mexicanos en el extranjero", *Elecciones Federales 2006*, IFE, p. 23.

Conforme Sepomex recibía los sobres con los votos procedentes del extranjero los turnaba al IFE en las instalaciones que tenía éste en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, donde se clasificaron y ensacaron para su posterior resguardo. Los traslados fueron custodiados por personal militar de la Secretaría de la Defensa Nacional. Al momento de recibir los votos, el IFE inició un proceso de validación (por ejemplo, verificar que el sobre no viniera dañado) y clasificación por distrito y mesa de escrutinio y cómputo. El 2 de julio se llevó a cabo el traslado, custodiado por la Secretaría de Marina, de los sobres con los votos al local único instalado en el ITESM, campus Ciudad de México, donde se abrieron y se contaron los votos de los 300 distritos del país.



Fuente: el cuadro es del Instituto Federal Electoral (2006) "Voto de los mexicanos en el extranjero", *Elecciones Federales 2006*, IFE, p. 29; los gráficos son realización propia.

Tras una jornada sin incidentes, los resultados de la votación emitida por los mexicanos residentes en el extranjero por partido político y coalición de dicho escrutinio y cómputo fueron difundidos, la misma noche de la jornada electoral, por el Secretario Ejecutivo del IFE.

VI. Breve evaluación de las primeras votaciones de México en el extranjero

Ocho años llevó a los legisladores mexicanos conceder el derecho al sufragio a casi 30 millones de mexicanos que residen en el exterior. En contraste, a esos connacionales que aportan al país 20 mil millones de dólares al año, tuvieron sólo unas semanas para registrarse en un proceso muy complejo.

En principio, la Cámara de Diputados decidió que el Instituto Federal Electoral sólo debía inscribir a quienes poseyeran credencial de elector, de modo que el universo inicial se redujo a sólo 4 millones de personas.

La mayoría de los casi 11 millones de mexicanos que radican en los Estados Unidos de América viven en condiciones de ilegalidad, por lo que las autoridades electorales confiaron en que un alto porcentaje de ellos viajaría a México durante las fiestas de fin de año, para promover su credencialización y poder votar.

Sin embargo, tal pronóstico no se cumplió y hasta la primera quincena de diciembre era raquítico, con apenas 3 mil solicitudes registradas. Tampoco fue real la previsión de que las primeras solicitudes provendrían de Estados Unidos de América; los mexicanos en Europa se anticiparon.

Las cifras son elocuentes, este proceso fue caro y poco efectivo: el Congreso asignó 98 millones de pesos al IFE para organizar esta modalidad, de ese monto, 80 millones de pesos se destinaron a la promoción del voto en el extranjero y el resto, para imprimir 2 millones de formatos e instalar 56 módulos de credencialización. La erogación individual para enviar por correo certificado la solicitud de inscripción fue, por mencionar algunas, desde Estados Unidos de América de 8 a 9 dólares y desde Europa unos 4 euros en promedio, salvo en Alemania que fue de 3.75 euros.

A partir del 2 de mayo de 2006 se empezaron a recibir en las instalaciones de Sepomex en el Aeropuerto Internacional Benito Juárez sobres con boletas electorales. Desde ese día hasta el 1 de julio se recibieron 32,632 sobres provenientes de 71 países. Esta cantidad corresponde al 79.83% de los paquetes enviados.

De los 4.2 millones de mexicanos en el exterior que según se estimó que participarían en la elección del 2006, sólo 1,735 habían pedido su registro —hasta el 19 de noviembre de 2005— al padrón electoral, de ellos 1,250 en Estados Unidos de América (Egremy: 2006).

Se atribuyó la magra cifra de solicitudes a errores de las personas; esto es, se recibieron un total de 54,780 solicitudes de inscripción al LNERE (IFE, 2006c: capítulo IV, p. 13). En 19,955 casos fue necesario enviar al ciudadano una notificación con la solicitud de rectificación de trámite, dentro de los más frecuentes fueron: que el formato no se envió por correo certificado (7,814 casos), y se omitió firmar la fotocopia de la credencial o no adjuntaban el comprobante de su domicilio en el exterior (4,955 casos). De estas notificaciones se recibieron 2,897 respuestas, las cuales derivaron en 2,546 rectificaciones exitosas. Al final del período de recepción y revisión, 40,655 solicitudes fueron aceptadas, llevando así a la confirmación final del LNERE.

De acuerdo con Efraín Jiménez, director de Proyectos de la Federación de Clubes Zacatecanos del Sur de California en Estados Unidos de América, “hacia la segunda quincena de diciembre de 2005

apenas se habían repartido 2 mil formularios que llenarían adultos de entre 18 y 50 años”. Admite que sus colegas aún no sabían por cuál candidato votar, “pues es necesario escuchar las propuestas para México, y para cuidar los derechos de los mexicanos en el exterior. Creemos que el costo es algo caro para una familia de bajos ingresos, pues aquí en los Estados Unidos también existe la pobreza en familias mexicanas”. Consideró urgente que el IFE disponga de personal de tiempo completo para repartir formularios en los centros comerciales y actividades sociales en aquel país, “pues Los Ángeles es enorme y no se puede pedir que todos pasen al consulado, especialmente cuando nuestra cultura, en este sentido de votar, es pobre”.

Ampelio Manzano reside desde hace 17 años en Concord, en la región de la Bahía de San Francisco, se informó del voto por las noticias. Considera que “el mexicano es muy desidioso e irresponsable, pues algunos no tienen la credencial del IFE, además de que fue muy poco el tiempo de cuando se aprobó la ley para votar, porque tuvimos hasta el 15 de diciembre para registrarse [la fecha límite vencía el 15 de enero]”. Para Ampelio “falta información acerca de los candidatos y sus mentiras ¡perdón! sus propuestas. Mucha gente no cree en el voto ni aun radicando en México. Imagínate lo que piensa la gente que reside acá en los Estados Unidos, las noticias son muy amarillistas y sólo pasan el lado malo [los videoescándalos y secuestros]”. El proceso lo entusiasmó. “Como mexicano creo en la voz del voto y me gusta la idea de poder votar desde el extranjero. Tengo 35 años y voté por primera vez en unas elecciones en México. No conocí a nadie que quisiera registrarse a excepción de mi esposa Gabriela, no vi la intención de la gente por querer votar, ha perdido mucha credibilidad el gobierno mexicano”.

Alfredo Rodríguez Brondo, mexicano radicado en Málaga, España, dirige la organización Mexicanos en España y aprecia que “los 9 mil kilómetros que nos separan de nuestra tierra no son un obstáculo para no enterarse de los avatares de nuestra política mexicana. Cuando vimos que ya era una realidad, estábamos muy felices y esperanzados de que por primera vez, de una manera histórica pudiéramos ejercer nuestro voto desde el extranjero”. Explica que los mexicanos que ahora viven en España poseen un nivel cultural medio y medio-alto. “En su mayoría es gente consciente que está al tanto de lo que sucede en su país, forman lo

que llamo Emigración Rosa, cuyo gran motor es el amor y establecer vínculos afectivos, a diferencia de la Emigración Verde, la que viaja hacia Estados Unidos por razones puramente económicas”. En Madrid, Barcelona, Murcia, Sevilla y otras ciudades, los mexicanos tienen interés por participar en las elecciones federales de su país, tanto así que la primera solicitud de registro provino de Burgos tan pronto salió la convocatoria. Resulta difícil establecer una cifra de mexicanos en España, si bien parecen ser más las mujeres que los hombres. El Ministerio del Interior de ese país registró a 7,500 residentes, que para Rodríguez Brondo “es un dato parcial pues deja de lado a estudiantes, a ilegales y a quienes ya tienen la nacionalidad española. En tanto, la embajada de México en Madrid contabiliza más de 18,000 mexicanos, pero extraoficialmente escuché que ya andábamos cerca de los 20,000”.

Ante las dificultades técnicas para bajar de internet el formulario del IFE, y para evitar que los mexicanos se desplazaran hasta Barcelona y Madrid, la organización Mexicanos en España lo hizo en su sitio electrónico. Como desatino del IFE consideró la gran promoción en Madrid del lanzamiento de la campaña por el entrenador Javier Aguirre, cuando los mexicanos en España no necesariamente radican en las grandes ciudades ibéricas. Para Rodríguez “eso tuvo poca repercusión para los mexicanos en España. Sí lo tuvo de cara a los mexicanos en México, pero acá ni los medios de comunicación españoles ni a nivel de páginas *web* de las embajadas se supo”.

En otra ciudad europea, Amsterdam, Holanda, la comunidad mexicana es reducida. Apenas unos cuantos, si bien suelen reunirse los connacionales que van de paso hacia otros destinos del continente, comenta Andrés Balderas, músico e historiador. Supo que podría votar desde el extranjero porque su hermano le avisó por carta. “De inmediato les platiqué a mis amigos holandeses y a una maestra mexicana a la que veo de vez en vez. Como trabajo en Bruselas ahí fui a la embajada de la calle Roosevelt y de ahí al consulado, pero ha sido un peregrinar porque no pude mandar mi solicitud, la envié dos veces y aquí el costo es en euros. De todos modos no sé si se va a respetar mi voto, no confío”, concluye Balderas.

Surgieron varias sorpresas, así como el aprendizaje para todos. La primera, cuando el IFE se percató de que las embajadas y consulados no podían repartir todos los formatos, y ante el interés de las organi-

zaciones se formó una red con 121 de éstas que en menos de un mes coadyuvaban gratuitamente en la difusión y distribución.

Otra fue el interés por participar, aunque no necesariamente se traduce en el envío de solicitudes. La gente se quejó de que no hubo credencialización en el extranjero. Por último, la serenidad de las organizaciones ante la imposibilidad de que todos logran inscribirse.

En el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) del año 2005 (IFE, 2006d: Capítulo VII, p.1), el H. Congreso de la Unión asignó al IFE, una partida de \$200 millones de pesos para el “Voto en el Extranjero”, de un total de \$6,398.0 millones de pesos, para lo cual, una vez publicada la regulación sobre el voto migrante, el Consejo General del Instituto acordó la asignación de \$264.1 millones de pesos para el Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero, lo que equivalió el 4.1% del presupuesto para dicho Instituto.

Referente al presupuesto asignado por el Legislativo, para este propósito, Ballados Villagómez consideró que había sido suficiente. Las prioridades para su ejercicio habían sido: el envío recepción de la boleta electoral y del voto, “dependía de cuanta gente se inscribiera, si no eran muchos, pues entonces esos envíos costaron menos. El segundo rubro era para los módulos en las ciudades de la frontera y principales zonas de migración en México, y lo demás tuvo que ver con cuestiones operativas de boletas, instalación de casillas”, señaló. El presupuesto inicial fue de 21 millones de pesos para acceder a los tiempos nacionales, pero es diferente a los casos muy localizados en el extranjero. “Las campañas en medios en Estados Unidos cuestan mucho dinero, al hacer el balance del mes de octubre, concluimos que el mensaje llegaba pero no las veces necesarias para que a la gente le quedara muy claro este derecho”. Se hizo entonces un Plan de Medios y en noviembre el IFE solicitó al Congreso, del techo presupuestal que asignó, 75 millones de pesos adicionales que totalizaron “unos 96 millones, este dinero se gastó en medios masivos en una campaña en Estados Unidos” sostuvo Ballados. Los medios de habla en español elegidos en Estados Unidos fueron: Univisión, Telemundo, Telefutura, Galavisión, Azteca América, y en radio todo Univisión Radio, Grupo Lotus y SBS, afirmó el funcionario.

En el PEF 2006 (IFE, 2006e: Capítulo VII, p.3), el H. Congreso de la Unión otorgó al IFE un presupuesto de \$11,892.1 y para este año

determinó el Consejo General del IFE, la asignación de \$265.9 millones de pesos para el Proyecto del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero, lo que representaría una erogación del 2.23% del total del presupuesto otorgado al Instituto.

Los presupuestos 2005 y 2006 para el Proyecto del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero estructuró a 30 proyectos específicos, los cuales absorbieron recursos de manera heterogénea (IFE, 2006f: Capítulo VII, p. 8). Los proyectos que ejercieron los mayores recursos durante estos dos años fueron: VE53 “Campaña de difusión”, VE60 “Establecimiento de módulos especiales para emigrantes”, VE30 “Envío y recepción de documentación electoral”, VE22 “Servicio de orientación telefónica”, VE01 “Apoyo para actividades inherentes al voto de los mexicanos residentes en el extranjero” y VE03 “Monitoreo de los mensajes institucionales, noticias, opinión y notas”. Estos siete proyectos específicos absorbieron el 87.48% del ejercicio del gasto. Sin embargo, en 6 proyectos específicos no se registró ejercicio alguno durante estos dos años, ya que sus actividades se consiguieron a partir de las erogaciones de otros proyectos específicos, o bien resultaron innecesarios. Dichos proyectos fueron: VE08 “Programa de resultados electorales preliminares”, VE12 “Generación de listados especiales”, VE15 “Procesamiento de observaciones de partidos políticos”, VE16 “Impresión de sobres y preparación para envío”, VE1,8 “Mecanismos de seguridad” y VE44 “Instalación y equipamiento de las mesas de escrutinio y cómputo”.

El costo del voto de los mexicanos residentes en el extranjero ha sido una interrogante que ha atraído la atención de estudiosos, lo cierto es que el cálculo en esta variante del voto, presentó algunas características que deben ser tomadas en cuenta (IFE, 2006g: Capítulo VII, p. 18):

Primero. Cabe destacar que al ser una experiencia inédita, el proyecto del voto de los mexicanos residentes en el extranjero ha requerido de una inversión inicial (valuada en poco más de \$38 millones de pesos), así como de la adecuación de parte de la infraestructura y equipo con que cuenta el IFE.

Segundo. Dada la necesidad de dar a conocer este derecho, el voto de los mexicanos residentes en el extranjero requirió una campaña de difusión en los Estados Unidos, valuada en \$72

millones de pesos, ello constituye [según reporta el IFE] una inversión social.

Tercero.- Muchos de los proyectos específicos que fueron adscritos al proyecto del voto de los mexicanos residentes en el extranjero, tuvieron influencia en el fortalecimiento del voto en territorio nacional y a la infraestructura del IFE, así como la campaña de credencialización en zonas fronterizas.

VII. Conclusiones sobre las primeras votaciones de México en el extranjero

- Con la experiencia del pasado 2 de julio de 2006, de alguna forma se constató que con los mecanismos propuestos para llevar a cabo el voto extraterritorial, debemos asumir un margen de riesgo y que en algún momento deberá tomarse una decisión más o menos arbitraria.
- La eventual concesión del derecho del voto a los mexicanos residentes en el exterior, no resultó de presiones hechas por los interesados, el tema y la inquietud surgió en el contexto político interno, y concretamente en las discusiones surgidas en el temor de la reforma electoral de 1996, las posiciones partidistas se daban en razón de los que suponían que podían captar el voto en el exterior y apoyaban su adopción; y aquellos que resultarían perjudicados se oponían.
- Se puede observar que las iniciativas presentadas ante el Congreso sobre el voto de los mexicanos que residen en el extranjero, fueron promovidas principalmente por los partidos Acción Nacional (PAN) y de la Revolución Democrática (PRD).
- Es evidente que el gran interés que muestran los tres partidos principales (PRI, PAN y PRD) en querer promover el voto de los mexicanos que residen en el extranjero, debido a:

De acuerdo al partido predominante en los estados de la República, identifican a la población migrante que reside en los Estados Unidos y de esta forma realizan actos proselitistas en las diferentes ciudades norteamericanas.

No hay mecanismos eficientes ni eficaces para detectar y evitar los actos ilícitos y esto da como consecuencia la imposibilidad de sancionar a los partidos.

No existe la secrecía del voto y no hay manera de identificar que el voto esté cohesionado, esto es, no hay forma de evidenciar y detectar que sea violado el voto que se envía por medio de correo certificado, ya que éste no se ha realizado dentro de una casilla y guardado en una urna y donde, además, existen observadores que pueden emitir un acta relacionando todas las irregularidades cometidas durante la jornada electoral.

La manera de presentar las pruebas de los actos ilícitos no son fehacientes, debido a que no existe una legislación internacional, y esto representa una gran ventaja a todos los partidos.

- En gran parte la coalición que motivó más las reformas a la Carta Magna y que se favorecieron los mecanismos y condiciones del voto de los connacionales residentes en el extranjero, en el último año previo a las elecciones federales del 2006, fue la Coalición por el Bien de Todos, que para tal evento, los resultados no fueron lo que dicha coalición esperaba, así que en este caso, el hecho de haber otorgado este derecho a los ciudadanos en el extranjero no implicó que su porcentaje de participación influyera en la decisión de la contienda electoral.
- Pese a la millonaria erogación para organizar estos comicios foráneos, la expectativa de que cientos de miles de mexicanos influyeran desde su lejanía en la política de su país de origen en julio de 2006, fue fallida y mal orientada. La experiencia marcó que el hecho de que se hayan aprobado los mecanismos para implementar el derecho al voto a los connacionales que residen en el extranjero, sólo un porcentaje muy pequeño de ellos votaron, y en la mayor parte de los casos [como experiencia en la mayoría de los países que tienen implementados los mecanismos] no afectó mayormente los resultados en estos comicios.
- Cabe destacar que por parte de los Estados Unidos, su posición sólo se constriñó al hecho de solamente coadyuvar en la realización de los comicios; sin embargo no se puede descartar

el hecho de que en el caso de que la participación de los mexicanos residentes en aquel país hubiera sido elevada pudiera haberse dado el riesgo intervencionista, ya que grupos económicos y políticos extranjeros podrían influenciar en los resultados electorales en nuestro país.

- La mayoría de los mexicanos que radican en Estados Unidos, viven en condiciones de ilegalidad, es por ello que se desprende de la especulación e incertidumbre por parte del IFE de no saber la cantidad de posibles solicitudes de inscripción a la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero y, por ende, la respuesta de sobres con votos emitidos.
- La situación ilegal de los migrantes que radican en los Estados Unidos, fue un preponderante factor a la no inscripción y participación de los comicios electorales, por el temor a ser localizados y, por ende, deportados de dicho país.
- Debido a la respuesta insuficiente de los casi 4 millones de connacionales que radican en el extranjero quienes posiblemente poseen credencial de elector, apenas se tuvo respuesta de 54,780 solicitudes de inscripción a la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero (LNERE) (respuesta del 1.4%); de los cuales sólo enviaron 32,632 sobres con votos emitidos por ciudadanos residentes en el extranjero que fueron turnados a escrutinio y cómputo; esto es, sólo votó el 59.57% de los que se inscribieron.
- Con la insuficiente y muy costosa difusión existieron reprocesos en la inscripción a la LNERE; esto es, de las 54,780 solicitudes de inscripción, en 19,955 casos fue necesario enviar al ciudadano una notificación de rectificación de trámite, lo que nos lleva, a que de por sí pocos fueron los entusiastas, el 36.42% tuvo que ser regresado por algún tipo de error para realizar su inscripción.
- Derivado de lo anterior, en cuanto al costo aproximado de cada voto fue muy elevado, dado que, para el presupuesto 2005 se asignaron \$264.1 millones de pesos [sin tomar en cuenta los \$200 millones adicionales que otorgó el H. Congreso de la Unión] y para 2006 fueron \$265.9 millones de pesos, da un total de \$530 millones de pesos para el desarrollo del proyecto del voto de los mexicanos que residen en el extranjero; así

mismo, si este total lo prorrateamos con los 32,632 votos recibidos, tenemos que fue un costo aproximado de \$16,242 pesos por cada uno de ellos. Lo cierto es que el cálculo en esta variante del voto ha sido una interrogante que ha atraído la atención de estudiosos.

- El proyecto del voto de los mexicanos que residen en el extranjero estuvo muy diversificado, para lo cual el mismo IFE en el análisis de su informe reportó que muchos de los programas que conformaron dicho proyecto fueron absorbidos por otros programas del mismo Instituto, esto debido a la duplicidad de funciones, así como algunos otros programas no fueron utilizados, para lo cual éstos últimos los justificaron como “economías”.
- La conclusión fundamental de la Comisión de Especialistas conformados en 1998 fue que el voto de los extranjeros para las elecciones presidenciales era técnicamente viable, pero requirió salvar un cierto número de obstáculos, de entre los cuales era necesario definir con precisión quién vota, así como las normas y modalidades para ejercer ese derecho. Derivado de ello, hoy por hoy cabe destacar que el voto de los mexicanos en el extranjero constituye un reto para las instituciones democráticas de México. La magnitud, diversidad, distribución y movilidad de la población mexicana en el extranjero, que para tal efecto observé que en ningún momento de mi investigación existiera un estudio detallado que pudiera arrojar las características de la “población objetivo” y que para lo cual valdría la pena detenerse y preguntarse si contestaron y analizaron los siguientes razonamientos:

¿Se estudiaron las características de la “población objetivo”? esto es: verificar su perfil, dónde se encuentra ubicada y sus condiciones socioeconómicas, en otras palabras, ¿se realizó algún estudio de mercado?

¿Qué tipo de población tendría interés por votar? ¿Por qué o por quién votaría?

El Estado ¿hasta dónde estaría dispuesto a erogar?, ¿cuál sería el tope presupuestario para realizar este proyecto?

¿Cómo se verificaría el derecho a votar, en razón al registro de la lista nominal de electores en el extranjero y a la identificación de estos al momento de votar? ¿Cómo se informaría a los electores? ¿cómo se conduce una campaña electoral en el extranjero?

¿Cómo se garantiza la sacralidad del voto y la inexistencia de la coacción e influencias indebidas?

¿Cómo se evitaría el doble voto?

¿Cómo se sancionarán las faltas electorales?

- Con estos cuestionamientos, también es prudente señalar que la sana intención de otorgar las facilidades del voto en el extranjero, se ve de lo más complicado, ya que para ello, primeramente se debe garantizar que en territorio nacional, todos los electores que están fuera de su distrito electoral, tendrán las boletas suficientes en las casillas especiales para ejercer su derecho al voto.
- No se cuenta con un estudio que defina si el derecho a votar lo genera la nacionalidad o la residencia o, eventualmente, ambos, ni en qué modalidades, e incluso con qué restricciones se puede ejercer ese derecho.
- En ninguna de las iniciativas presentadas ante el H. Congreso de la Unión, se menciona la reforma a la Ley de Medios de Impugnación, lo cual es muy importante para poder establecer los mecanismos y los tiempos, para poder tener la posibilidad de interponer algún recurso desde el extranjero.

VIII. Propuestas de políticas públicas para fortalecer e incrementar el voto y la participación de los mexicanos que radican en el extranjero en los procesos electorales

El propósito de este proyecto es el hecho de que se considera importante la instrumentación del voto de los mexicanos que residen en el extranjero, ya que requiere de una visión de largo plazo, y que además impacta en el tema de los derechos de los migrantes. Así mismo, es importante generar mecanismos que no pongan en riesgo

ni la credibilidad de esos votos ni la credibilidad de todo el sistema en su conjunto.

Las alternativas que se proponen serán planteadas al pleno de los Consejeros que integran al Instituto Federal Electoral, a la luz de las siguientes consideraciones:

1. La magnitud de la población nacional en edad ciudadana, residente en el extranjero, no se repite en ningún otro país.
2. Se requiere ubicar con precisión el universo de los posibles electores, debido a que no todos los residentes en el extranjero tienen motivaciones y calidades migratorias y calidades migratorias similares, esto es, junto al trabajador temporal indocumentado se encuentra quien ya posee la doble nacionalidad y se considera ciudadano del país donde reside.
3. Debido a que según estimaciones realizadas por diversas instituciones y dependencias nacionales, los mexicanos residentes en el exterior representan aproximadamente el 14.12% de la población mexicana en edad de votar; que como situación particular de la migración mexicana, es su concentración en un solo país, los mexicanos radicados en los Estados Unidos de América representan el 98.7% del total de los nacionales residentes fuera de México. Es por esta razón que se propone se le ponga más énfasis en encontrar la “población objetivo” de origen mexicano.

En esta propuesta, se descarta la alternativa de *no hacer nada*, toda vez que ya están autorizados e implementados los mecanismos para ejercer un derecho humano fundamental. Asimismo, no sería prudente “tirar por la borda” la suma de tantos esfuerzos para sacar adelante las reformas e instancias legales que tanto tiempo han consumido, así como lo que se erogó en la inversión de la infraestructura para la realización del voto de los mexicanos que residen en el extranjero.

Primera alternativa

Conforme a los ciudadanos que emitieron su voto desde el extranjero:

- Crear un programa de investigación para conocer mejor las características de la “población objetivo”, conforme a los ciudadanos que votaron en los pasados comicios electorales de 2006.

- Con base en lo anterior, estratificar y establecer estrategias de atención y difusión del derecho al voto.
- Crear mecanismos de atención a la “población objetivo” que tiene posibilidad y que por lo mismo tiene interés de emitir su voto desde el extranjero.

Segunda alternativa

Respecto a la credencialización y actualización del Padrón Electoral:

- Se propone elevar la credencial para votar a documento de identidad nacional, el cual podría solicitarse en el extranjero, en los consulados.
- Asimismo, se sugiere realizar un convenio permanente suscrito con la Cancillería, a fin de incorporar actividades dirigidas a los ciudadanos que residen fuera del país, y fortalecer de esta forma la participación de embajadas y consulados en la promoción del derecho al voto.
- Mantener de manera permanente módulos de atención ciudadana fijos y móviles, para la obtención de la credencial de identidad nacional, en zonas fronterizas, aeropuertos, centrales de autobuses y regiones con un alto índice de migración.
- Revisar de manera constante el proceso de credencialización con el fin de realizarlo más eficientemente y asimismo reducir los tiempos y gastos de operación.
- Con lo anterior, se mantiene de manera permanente la actualización del Padrón Electoral tanto dentro del territorio nacional como extraterritorialmente.
- El obtener esta Credencial de Identidad Ciudadana ampliaría el espectro de los posibles ciudadanos que pudieran votar habiendo obtenido esta, dando así cumplimiento al artículo 34 de nuestra Carta Magna.

Tercer alternativa

Para la inscripción y promoción del voto de los mexicanos que residen en el extranjero, entendido el sufragio como el derecho que

tienen las personas para votar de acuerdo con las disposiciones de la ley electoral:

- Mantener una oficina permanente de la Coordinación del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero (COVE), dependiente del IFE, en las ciudades fronterizas de mayor relevancia, con el fin de dar seguimiento y supervisión de las actividades institucionales dirigidas a los ciudadanos que residen en el extranjero, así como de:
 - Conformar de manera permanente una red de promotoría imparcial, desinteresada y gratuita con las organizaciones de migrantes, con el fin de facilitar la interlocución con los líderes de estas organizaciones de mexicanos en el extranjero y otros actores relevantes.
 - Diseñar planes de trabajo de visitas a zonas de mayor concentración de mexicanos para realizar acciones de promoción y difusión.
 - Suscribir convenios de colaboración con grupos y asociaciones de migrantes, instituciones educativas, sindicatos, empresarios, restaurantes, hoteles, cámaras de comercio, locales de remesa, medios de comunicación.
- Se sugiere mantener de forma permanente, mecanismos de contacto con los ciudadanos que residen en el extranjero (página en internet, línea telefónica gratuita de consulta 001 800 Ifetel).
- Mantener un contacto permanente con las comunidades de migrantes para poder conocer la percepción de la comunidad en el extranjero sobre las actividades que se llevan a cabo en la promoción e implementación del voto en el extranjero.
- Generar estrategias que garanticen al ciudadano que reside en el extranjero la gratuidad en sus envíos de sobrevoto.
- Implementar mecanismos de seguimiento de autoridades del IFE y de partidos políticos, para una constante supervisión de las actividades de los proyectos de dichos partidos políticos dirigidos hacia los mexicanos residentes en el extranjero. De la misma forma se sugiere mantener los mecanismos y medios de acceso a la información para que los ciudadanos y organizaciones puedan conocer la presencia partidista y, en su caso, los avances en la consecución de las actividades del sufragio extraterritorial.

IX. Recomendaciones

Se sugiere la primera alternativa como la más viable, ya que presupuestalmente impactaría en el sentido de que no habría diversificación en los programas que planteara el IFE para el desarrollo del Proyecto del Voto de los Mexicanos en el Extranjero, porque al tener muy bien ubicada a la “población objetivo” dicho Instituto tendría la capacidad de dirigir sus esfuerzos a programas más precisos así como la identificación de un número más aproximado de posibles ciudadanos que ejercieran su derecho al voto.

En cuanto la segunda opción, ya que se requiere identificar a los ciudadanos que realmente pretenden participar en los comicios electorales federales, para estar en concordancia con el artículo 34 de nuestra Carta Magna, de ello se desprende la implementación y la creación de los mecanismos de simplificación de varios instrumentos de identificación y de que se pudieran llevar a cabo con mayor éxito las demás acciones sugeridas; sin embargo, su factibilidad económica es muy costosa.

Referente a la tercer alternativa, ya que la población migrante es muy dinámica, se requerirá de mantener este tipo de oficinas para mantener actualizado el padrón electoral, presupuestalmente podría ser costosa; sin embargo, si se tuviera muy identificada la “población objetivo”, posiblemente no se requeriría de la erogación y mantención de dichas oficinas, pero se podrían llevar a cabo las demás acciones sugeridas en dicha alternativa.

Como una reflexión final, cualquier modalidad que se establezca para fortalecer e incrementar el voto y la participación de los mexicanos que radican en el extranjero en los procesos electorales, debe considerar los mecanismos de seguridad en el proceso de votación, ya que debe cumplir con la aprobación de la mayoría de los actores políticos, que evite el cuestionamiento y manipulación del proceso electoral, en otras palabras, el voto de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero será posible en la medida que desterramos los temores de fraude electoral y se avance en la confianza de las instituciones democráticas de nuestro país.

Bibliografía

- Alcocer V. Jorge, (2005) compilador *El voto de los mexicanos en el extranjero*, Nuevo Horizonte Editores, México.
- Cárdenas, Jaime, (2002) “Los principios y su impacto en la interpretación constitucional y judicial” en Vega, Juan y Corzo, Edgar (coords.), *Tribunales y justicia constitucional*, *Memorias del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Carpizo, Jorge, y Valadez Diego, (1998) “El voto de los mexicanos en el extranjero”, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie E: Varios, núm. 99, México.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de agosto de 1990. Actualizado con las disposiciones del Decreto de reforma publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de junio de 2005.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Promulgada el 5 de febrero de 1917. Actualizada con las disposiciones publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de diciembre de 2005.
- Corona, Rodolfo y Santibáñez, Jorge (2004), “Aspectos cuantitativos de los ciudadanos mexicanos en el extranjero durante la jornada electoral federal del año 2006”, *Colegio de la Frontera Norte/Instituto Federal Electoral*, México, en: http://www.ife.org.mx/portal/site/ife/enuitem.6fd9eb8cdb975_f6f2b2e8170241000a0/?vgnnexto id=8d706b4e27d00110VgnVCM1000002c01000aRCRD (consulta realizada el 16 de enero de 2007).
- Egremy, Nydia (2006), “Los problemas del voto en el extranjero”, *Revista Contralínea*, publicado: 1a. quincena de enero de 2006 (disponible en: http://www.contralinea.com.mx/archivo/2006/enero/htm/problemas voto_ extranjero.htm, consultado en enero 18, 2007)
- Espinoza Valle, Víctor Alejandro, “El voto difícil”, en Alcocer, Jorge (comp.), *Voto de los mexicanos en el extranjero*, México, D.F., 2005.
- Henández Pérez, Víctor y Meixueiro Nájera, Gustavo, “Debate en México sobre el voto en el extranjero”, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, LIX Legislatura.

- Higuera Castro, Francisco (2005), "Los derechos políticos de los mexicanos en el extranjero: Reflexiones en el contexto de la transición", en Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruíz*, Derecho constitucional y política, Cienfuegos Salgado, David y López Olvera, Miguel Alejandro, coordinadores, UNAM, pp. 297-309. (disponible en: <http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1627/17.pdf>; consulta realizada el 15 de marzo de 2007).
- Henández Pérez, Víctor y Meixueiro Nájera, Gustavo, "Debate en México sobre el voto en el extranjero", Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, LIX Legislatura.
- Instituto Federal Electoral (2006), "Informe final sobre el voto de los mexicanos en el extranjero", *Coordinación del voto de los mexicanos en el extranjero*, México, en: http://www.ife.org.mx/portal/site/ife/menuitem.6fd9eb8cdb975_f6f2b2e8170241000a0/?vgnexto id=8d706b4e27d00110VgnVCM1000002c01000aRCRD (consulta realizada en enero 16 del 2007).
- Instituto Federal Electoral (2006), "Voto de los mexicanos en el extranjero", Elecciones Federales 2006, *IFE*, México.
- López-Guerra, Claudio; "¿Democracia o despotismo?" en *Suplemento Semanal Enfoque de Reforma*, México, D.F., 12 de febrero de 2004, pp. 16 y 17.
- Medina, María Elena, "Mexicanos en el extranjero: el sufragio latente", *El Norte*, Monterrey, México, 13 de abril de 1998, p. 10.
- Navarro Fierro, Carlos M. (2002), "El Voto en el Extranjero: Estudio Comparado, Sistemas Políticos Electorales", *Instituto Federal Electoral (IFE)*, México, D.F; p. 37 (disponible en: <http://www.ife.org.mx/wwwcai/votoext/comparado-votoex.pdf>)
- Ramos, Jorge, (1996) "La doble nacionalidad" *El Norte*, Monterrey, México: 14 de diciembre, p. 8.
- Valadés, Diego; "Voto Migrante: La República en el extranjero" en *Suplemento Semanal Enfoque de Reforma*, México, D.F., 11 de enero de 2004.

El proceso y las pruebas en materia electoral

Salvador Alejandro Pérez Contreras*

SUMARIO: I. Introducción. II. El proceso. III. Las pruebas. IV. Conclusiones.

I. Introducción

El jurista italiano Francesco Carnelutti nos recuerda cómo los romanos al realizar las obras más destacadas en el campo del derecho, lo definieron como “el arte de lo bueno y lo justo” y al referirse a la jurisprudencia, como “el conocimiento de las cosas divinas y humanas”. Y es que, como indica Carnelutti, “..si el derecho es un instrumento de la justicia, ni la técnica ni la ciencia bastan para saber manejarlo. Desgraciadamente la ilusión de su suficiencia tiene raíces profundas en el alma humana y no es fácil desarraigarla; pero cualquiera de nosotros tiene el deber de hacer cuanto pueda a este objeto...”.¹

En este sentido, la importancia de que todo campo del derecho cuente con eficaces herramientas de carácter procesal, que permitan hacer frente a las necesidades primordiales de la sociedad. Carnelutti reflexiona de forma magistral cuando nos indica que “encierra la ne-

* Profesor Investigador en el Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

¹ Carnelutti, Francesco, *Cómo nace el derecho*, Temis, Colombia, 2004, p. 87.

cesidad de acudir al proceso, cuando la civilidad no es, pues, otra cosa que un andar de acuerdo; pero si los hombres tienen necesidad del proceso, quiere ello decir que falta el acuerdo entre ellos”.²

Asimismo, se comenta el tema relativo a las pruebas, ya que la función del juzgador va ligada a los elementos de prueba, mismos que le permitirán emitir una resolución apegada a derecho. En este sentido para tener por demostrado un hecho relevante será necesario que se demuestre el mismo atendiendo a la carga de la prueba, por lo que el agente de la jurisdicción, atendiendo a las máximas de la experiencia, de la sana crítica o libre valoración de la prueba, establecerá el sentido de su juicio.

II. El proceso

Para entender lo que significa proceso, es necesario referirnos al concepto litigio, el cual está vinculado al de juicio. Carnelutti expresa que “litigio es el conflicto de intereses calificado por la pretensión de uno de los interesados y por la resistencia del otro”.³

Desde su punto de vista, el simple conflicto de intereses no constituye un litigio, es necesario, además, que se manifieste por la exigencia de una de las partes de que la otra sacrifique intereses al de ella, y por la resistencia que oponga la segunda a esta pretensión.

Por tal motivo, los sujetos del litigio son las partes, esto es, las personas cuyos intereses están en conflicto. Carnelutti sostiene que “el litigio es presupuesto del proceso jurisdiccional, sin litigio no hay proceso jurisdiccional; el litigio presupone dos personas, un bien, y el conflicto de intereses, por tal motivo es indispensable que el conflicto sea jurídicamente calificado, es decir, que interese al derecho, y que el conflicto se manifieste al exterior mediante dos pretensiones opuestas”.⁴

La pretensión es uno de los elementos necesarios para el litigio, la pretensión es un querer, una voluntad, una intención exteriorizada para

² Carnelutti Francesco, *Cómo se hace un proceso*, Colofón, México, 2006, p. 23.

³ Carnelutti, Francesco, *Sistema de Derecho Procesal Civil*, tomo I, UTEHA, Buenos Aires, 1944, p. 44.

⁴ *Idem*.

someter un interés propio, por ende, no debemos confundirlo con la acción, que es un medio para llevar la pretensión hacia el proceso, es decir, el introducir a la pretensión en el campo de lo procesal.

Pretensión es, pues, la afirmación de la existencia de un interés o de un derecho sustantivo y exigencia de su satisfacción, en el campo procedimental, con la eventual subordinación, en el terreno procesal del interés o derecho ajenos.⁵

La acción, por otra parte, es un derecho público subjetivo. Como garantía individual se encuentra consagrada en la Carta Magna, que prohíbe la autodefensa, se crean para tal efecto los órganos del Estado encargados de ejercer la función jurisdiccional y traza los lineamientos del proceso.⁶

Por ende, concebido como acción procesal, es el poder jurídico de provocar la actividad de juzgamiento de un órgano del Estado que decida los litigios de intereses jurídicos.

Ahora bien, la jurisdicción, significa “decir” o “declarar el derecho”, y de manera general, es el poder del Estado de impartir justicia por medio de los tribunales, o de otros órganos administrativos, como las Juntas de Conciliación y Arbitraje.⁷

El procesalista italiano Chiovenda considera que “la jurisdicción es la función del Estado que tiene por fin la actuación de la voluntad concreta de la ley mediante la sustitución, por la actividad de los órganos públicos, de la actividad de los particulares o de otros órganos públicos, sea al afirmar la existencia de la voluntad de la ley, sea el hacerla prácticamente efectiva”.⁸

En los diferentes campos en que se llevan a cabo las relaciones, llámense públicas o privadas, y que puedan afectar el interés general por un conflicto que concierne aparentemente a dos sujetos, se requiere de una resolución de autoridad competente, usualmente a través de un proceso, que ponga fin a la controversia.

⁵ Voz “pretensión”, en *Biblioteca de Diccionarios Jurídicos Temáticos*, vol. IV, Harla, México, 2001, p. 156.

⁶ Artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁷ Arellano García, Carlos, *Teoría General del Proceso*, décima edición, Porrúa, México, 2001, p. 335.

⁸ *Ibidem*, p. 337.

En este contexto, el proceso resulta ser el único medio, pacífico e imparcial que deberá resolver conflictos de intereses, cuando han sido vulneradas normas de carácter público, lo que obliga acudir a la jurisdicción para que, por medio de sus órganos, se resuelva dicho conflicto, mismo que atañe a la sociedad, pues se ponen en entredicho los valores de tranquilidad, paz y seguridad.

Pero proceso, según Gómez Lara, es un “conjunto complejo de actos del Estado como soberano, de las partes interesadas y de los terceros ajenos a la relación substancial, actos todos que tienden a la aplicación de una ley general a un caso concreto controvertido para solucionarlo o dirimirlo”.⁹

La palabra proceso deriva del derecho canónico y se deriva de *procedo*, término equivalente a “avanzar”; el proceso supone una actividad generadora de actos jurídicos regulados, encaminados todos a obtener una determinada resolución jurisdiccional.¹⁰

Al respecto, Carnelutti explica que “el proceso es el conjunto de todos los actos que se realizan para la solución de un litigio”; por ende, existe un proceso siempre y cuando el efecto jurídico no se alcance con un solo acto, sino mediante un conjunto de actos. Lo anterior implica que cada uno de esos actos no pueda dejar de coordinar a los demás para obtención de la finalidad.

1. Procedimiento

Ahora bien, el procedimiento no debe confundirse con el proceso, ya que este último es el conjunto de todos los actos procesales con el fin de alcanzar una sentencia; el procedimiento, por su parte, es la sucesión de actos jurídicos procesales entendido en su sentido dinámico, es decir, son la forma de actuar.

Para explicar ello, Gómez Lara refiere que el procedimiento se reduce a ser una coordinación de actos en marcha, relacionados o ligados entre sí por la unidad del efecto jurídico final, que puede ser

⁹ Gómez Lara, Cipriano, *Teoría General del Proceso*, novena edición, Ed. Harla, México, 1996, p. 95. Indica el autor que esta fórmula comprende para nosotros la suma procesal, y significaría que la acción, más la jurisdicción, más la actividad de terceros, nos da como resultado el proceso.

¹⁰ *Ibidem*, p. 216.

el de un proceso o el de una fase o fragmento suyo. Lo que hace pensar que todo proceso es un conjunto de procedimientos, pero que no todo procedimiento es procesal.

El mismo autor señala que para que un procedimiento sea *procesal*, “es necesario que se encuentre dentro del proceso, y se eslabone con otros actos, los cuales se proyectan hacia un acto final de aplicación de una ley general a un caso concreto controvertido para resolverlo a efectos de concretar la subsunción”.¹¹

2. El proceso como relación jurídica procesal

Rafael de Pina precisa que “el proceso es una relación jurídica procesal, porque es la naturaleza propia de toda cooperación de varias voluntades, encaminadas a un fin jurídico, con capacidad para alcanzarlo”.¹²

Tiene en su contenido prestaciones jurídicas y deberes jurídicos, que enlaza a las partes y al juez en una relación jurídica.

La expresión “relación” es un vocablo que significa “vinculación” o “conexión” de una cosa con otra; o a la correspondencia o nexo entre personas; o al nexo existente entre una persona y una cosa.

En el campo del Derecho, la relación jurídica se refiere al nexo “deber ser” que vincula el supuesto normativo con las consecuencias jurídicas. En la relación jurídica existe un sujeto obligado al cumplimiento de un deber que constituye el derecho del sujeto pretensor. Dadas ciertas circunstancias, previstas por la norma jurídica, se actualiza el deber ser que entraña el cumplimiento de las obligaciones previstas en las consecuencias jurídicas.¹³

En este sentido, Couture señala que “el proceso es una relación, en el sentido de ligamen o vínculo, que une los diversos actos en procura de su unidad definitiva. Esta relación es doble: por un lado de causalidad por un lado y de reciprocidad por otro”.¹⁴

Existe relación de causalidad entre los actos, porque el orden de los mismos se señala en forma de consecuencia natural de uno con

¹¹ *Ibidem*, p. 218.

¹² De Pina, Rafael y Castillo Larrañaga, José, *Derecho Procesal Civil*, vigésima segunda edición, Porrúa, México, 1996, p. 196.

¹³ Arellano García, Carlos, *Teoría General del Proceso*, Porrúa, 1998, México, p. 8.

¹⁴ *Ibidem*, p. 9.

respecto a otro; el emplazamiento es consecuencia de la interposición de la demanda; la prueba es consecuencia de la afirmación; la sentencia es consecuencia del contradictorio; la ejecución es consecuencia de la condena.

La relación de reciprocidad existe en el sentido de que los nexos o ligámenes de los actos se producen frecuentemente en formas correlativas entre sí: caducidad de un derecho corresponde a la satisfacción de una expectativa; a la petición corresponde un otorgamiento o una denegación; a la denegación un recurso; al recurso una confirmación o una revocación.

Las partes tienen frente al juez “el poder jurídico de colocarlo, con sus demandas, en la necesidad jurídica de proveer; pero correlativamente al deber de prestar su actividad”.¹⁵

Asimismo, los sujetos de la relación jurídica procesal son el demandante, el demandado y el juez. Por tal motivo, se debe examinar si la relación está válidamente constituida, y antes de acoger o rechazar la demanda estudiar si hay condiciones para admitir o rechazar la demanda.

Finalmente, la relación jurídica procesal se constituye con la demanda judicial, en el momento en que se notifica al demandado, no siendo necesaria la contestación. Por tal motivo, la relación jurídica está en constante movimiento y transformación, y se extingue por la sentencia, aunque existen otras causas anormales, como la conciliación, el desistimiento y el allanamiento.¹⁶

III. Las pruebas

Debemos comenzar señalando que prueba proviene de las etimologías latinas *Probatio, probationis. Probo, probas, probare*. Ambas palabras provienen de *probus*, que implica bueno, recto, honrado.

¹⁵ De Pina, Rafael y Castillo Larrañaga, José, *Derecho Procesal...*, *op. cit.*, p. 198.

¹⁶ La conciliación consiste en la avenencia de las partes en un acto previo a la iniciación de un procedimiento contencioso, tal como ocurre en materia laboral, que de conformidad con el artículo 873 de la Ley Federal del Trabajo establece que la audiencia procesal se compondrá de las etapas de conciliación, demanda y excepciones, ofrecimiento y admisión de pruebas; el desistimiento en un proceso implica abandonar una acción que se había intentado en contra de un demandado, y el allanamiento, consiste en el consentimiento que hace el demandado a las pretensiones que le son reclamadas por el actor.

Por tanto, lo que resulta probado es bueno, es correcto, es auténtico (que responde a la realidad). En sentido procesal prueba es un medio de verificación de las proposiciones que los litigantes formulan en el juicio. Probar es verificación o demostración de autenticidad.¹⁷

Suele confundirse que la prueba es averiguación, sin embargo prueba o probar no es averiguar, por lo menos para el juez, la prueba es verificar.

Ahora bien, ¿qué se prueba? No se prueban hechos, los hechos existen y es más preexistentes al proceso, no son ni paralelos ni posteriores. Se prueban afirmaciones, las afirmaciones que hacen las partes, nunca el juez. El contenido de las afirmaciones son los hechos. Es decir, la pretensión, siendo el efecto concreto que el gobernado pide al acudir ante el órgano jurisdiccional.¹⁸

En un proceso ¿con qué se prueba? Carnelutti distingue medios y fuentes, a diferencia de otros autores que hablan de elementos. Para Carnelutti y Sentis Melendo las fuentes son los hechos de los cuales se sirve el juez para deducir su propia verdad y existen antes del proceso e independientemente del proceso.

Medios son la actividad del juez desarrollada en el proceso, son las actuaciones judiciales con las cuales las fuentes se incorporan al proceso; así el testigo es una fuente, su declaración un medio. La cosa a examinarse es fuente, su reconocimiento es medio.

Las fuentes pertenecen al litigante, los medios son de resorte del juez.

Santiago Sentis Melendo, dice que la prueba es verificación de afirmaciones, formuladas por las partes, relativas en general a hechos y excepcionalmente a normas jurídicas, que se realizan utilizando fuentes, las cuales llevan al proceso por determinados medios.

Dentro de esta actividad procesal ¿quién prueba? Prueban las partes y en este momento ha de recurrirse a las cargas y las facultades, las cargas de la prueba están en las partes y las facultades son concedidas al juez para llegar a la verdad. ¿Para quién se prueba? La prueba es para el proceso, no es ni para las partes ni para el juez, el juez tiene otro momen-

¹⁷ Sentis Melendo, Santiago, *La prueba: Los Grandes Temas del derecho Probatorio*, ediciones jurídicas Europa-América, Argentina, 1979, p. 220.

¹⁸ Devis Echandía, Hernando, *Teoría General del Proceso*, Universa, Buenos Aires, 1997, p. 320.

to de enfrentarse con la prueba. El principio de adquisición quiere decir precisamente que las pruebas se adquieren para el proceso.

1. Ofrecimiento y aportación de pruebas electorales

Los medios de impugnación en materia electoral deberán presentarse dentro de los 4 días, según dispone el artículo 8 de la LGSMIME. Señala el artículo 9, inciso f, que los medios de impugnación deberán presentarse ante la autoridad señalada como responsable, y ofrecer y aportar las pruebas dentro de los plazos para la interposición o presentación de los medios de impugnación previstos en la presente ley; mencionar, en su caso, las que se habrán de aportar dentro de dichos plazos; y las que deban requerirse.

En ese tenor, el artículo 12 párrafo tercero de la LGSMIME señala que los candidatos podrán participar como coadyuvantes del partido político que los registró, y podrán ofrecer y aportar pruebas sólo en los casos en que así proceda, siempre y cuando estén relacionadas con los hechos y agravios invocados en el medio de impugnación interpuesto.

Para la resolución de los medios de impugnación que se prevén en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, sólo podrán ser ofrecidas y admitidas las documentales públicas; documentales privadas; técnicas; la presuncional legal y humana; la instrumental de actuaciones; la confesional y testimonial y el reconocimientos o inspecciones judiciales y periciales.

La prueba documental es considerada como una de las más confiables, en la cual los interesados hacen constar, por regla, en forma cierta, clara, completa y permanente, un acto jurídico o un hecho relevante, con independencia de que exista o pueda llegar a existir un proceso, al cual deba o pueda ser ofrecido y aportado, con la finalidad de proporcionar al juzgador los elementos objetivos necesarios para generar convicción, sobre los temas objeto de controversia.¹⁹

¹⁹ Es aplicable la jurisprudencia S3ELJ 45/2002, misma que lleva por rubro "PRUEBAS DOCUMENTALES. SUS ALCANCES. .. El documento no entraña el acto mismo, sino que constituye el instrumento en el cual se asientan los hechos integradores de aquél; es decir, es un objeto creado y utilizado como medio demostrativo de uno o diversos actos jurídicos que lo generan. Por tanto, al efectuar la valoración de este tipo de elementos de prueba, no debe considerarse evidenciado algo que exceda de lo expresamente consignado".

Las documentales públicas son aquellos medios de prueba que reuniendo las características de este tipo de probanza, son expedidos por un fedatario público en ejercicio de facultades.²⁰

La Ley General del Sistema de Medios de Impugnación señala en su artículo 14, párrafo 4, que serán documentales públicas las actas oficiales de las mesas directivas de casilla, así como las de los diferentes cómputos que consignen resultados electorales. Serán actas oficiales las originales, las copias autógrafas o las copias certificadas que deben constar en los expedientes de cada elección.

De igual forma se indica en el mencionado numeral, que también tienen la característica de públicas los documentos originales expedidos por los órganos o funcionarios electorales, dentro del ámbito de su competencia; así como los documentos expedidos, dentro del ámbito de sus facultades, por las autoridades federales, estatales y municipales, y los documentos expedidos por quienes estén investidos de fe pública de acuerdo con la ley, siempre y cuando en ellos se consignen hechos que les consten.

En cambio, se entenderán por documentales privadas, todos los demás documentos o actas que aporten las partes, siempre que resulten pertinentes y relacionados con sus pretensiones.²¹

Las pruebas técnicas se consideran las fotografías, otros medios de reproducción de imágenes y, en general, todos aquellos elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia que puedan ser desahogados sin necesidad de peritos o instrumentos, accesorios, aparatos o maquinaria que no estén al alcance del órgano competente para resolver. En estos casos, el oferente deberá señalar concretamente lo que pretende acreditar, identificando a las personas, los lugares y las circunstancias de modo y tiempo que reproduce la prueba.²²

Al ser ofrecida y aportada, el oferente debe señalar en forma concreta lo que pretende acreditar; además debe de identificar a las personas, lugares y circunstancias de modo y tiempo, que reproduce el elemento

²⁰ Huber Olea y Contró, Jean Paul, *Derecho Contencioso Electoral*, Porrúa, México, 2005, p. 243.

²¹ Artículo 14.5 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

²² Artículo 14, inciso c, apartado 6 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

probatorio ofrecido. Cabe Señalar que de acuerdo a jurisprudencia firme del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se estima que de acuerdo a la teoría general del proceso contemporánea se coincide en dar al concepto documentos una amplia extensión, en la cual no sólo quedan comprendidos los instrumentos escritos o literales, sino todas las demás cosas que han estado en contacto con la acción humana y contienen una representación objetiva, susceptible de ser percibida por los sentidos, que pueda ser útil, en cualquier forma y grado, para adquirir el conocimiento de hechos pretéritos, dentro de cuyos elementos definitorios quedan incluidos, las filmaciones, fotografías, discos, cintas magnéticas, videos, planos, disquetes, entre otros.²³

Ahora, respecto a la prueba confesional en materia electoral, ésta será procedente cuando verse sobre declaraciones que consten en acta levantada ante fedatario público, siempre que éste la haya recibido directamente del declarante o confesante, quien debe quedar debidamente identificado, además de dejar asentada, en el respectivo protocolo, la razón de su dicho.²⁴

La prueba testimonial consiste en la declaración de quienes no son parte sino terceros en el juicio o proceso. A esta manifestación se le denomina testimonio, la cual se define como la declaración que, ante el juzgador, hace una persona, sobre los actos y hechos que son de su conocimiento, vinculados con las afirmaciones o puntos fácticos de la controversia.²⁵

²³ Es aplicable la tesis S3ELJ 06/2005, que lleva por rubro “PRUEBAS TÉCNICAS. PERTENECEN AL GÉNERO DOCUMENTOS, AUN CUANDO EN ALGUNAS LEYES TIENEN REGULACIÓN ESPECÍFICA”.

²⁴ Artículo 14, apartado 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

²⁵ Huber Olea y Contró, Jean Paul, *Derecho... op. cit.*, p. 248. Señala este autor que en materia electoral la “forma en la que se aporta la prueba testimonial hace que el valor procesal que tiene la misma sea mucho menor que en otra materia procesal en la que el juzgador es quien recibe directamente la prueba, por tanto, al ser los testimonios rendidos ante otro fedatario público, con independencia de esta circunstancia, los testimonios solamente para el caso de la materia electoral, tienen carácter indiciario y no hacen prueba plena, esto en virtud de que para que la prueba testimonial sea eficaz, requiere del principio de inmediatez procesal, es decir, que el juez se encuentre en la diligencia y sea quien reciba las declaraciones de testigos, por lo que en virtud de ello, en materia electoral al no existir tal circunstancia de inmediatez, ni tampoco existir la posibilidad de repreguntar a los testigos, dado que quien prepara la prueba es la parte oferente sin intervención de la contraparte, hace de la prueba un mero indicio y no un elemento de contundencia como sucede en otras ramas procesales”. Tiene aplicación la jurisprudencia: PRUEBA TESTIMONIAL. EN MATERIA ELECTORAL SÓLO PUEDE APORTAR INDICIOS. S3ELJ11/2002.

En las declaraciones rendidas ante Notario Público, éste sólo da fe de la narrativa vertida por los deponentes, esto es, la comparecencia ante él de un ciudadano que realizó determinadas declaraciones, pero las mismas no hacen referencia a hechos que consten directamente al fedatario que, por tanto, no puede constatar la veracidad de las afirmaciones realizadas ante él.²⁶

La prueba pericial sólo podrá ser ofrecida y admitida en aquellos medios de impugnación no vinculados al proceso electoral y a sus resultados, siempre y cuando su desahogo sea posible en los plazos legalmente establecidos. Para su ofrecimiento deberán cumplirse los siguientes requisitos:

- a. Ser ofrecida junto con el escrito de impugnación;
- b. Señalarse la materia sobre la que versará la prueba, exhibiendo el cuestionario respectivo con copia para cada una de las partes;
- c. Especificarse lo que pretenda acreditarse con la misma, y
- d. Señalarse el nombre del perito que se proponga y exhibir su acreditación técnica.²⁷

El artículo 71 del Reglamento Interno del TEPJF señala que para el desahogo de la prueba pericial se observarán las disposiciones siguientes:

1. Cada parte presentará personalmente a su perito;
2. Los peritos protestarán ante el Magistrado Electoral desempeñar su cargo con arreglo a la ley y rendirán su dictamen;
3. La prueba se desahogará con el perito que concurra;
4. Las partes y el Magistrado Electoral podrán hacer a los peritos las preguntas que juzguen convenientes;
5. En caso de existir discrepancia en los dictámenes, el Magistrado Electoral podrá designar un perito tercero;
6. El perito tercero designado por el Magistrado Electoral sólo podrá ser recusado por las causas previstas en el artículo 146 de la Ley Orgánica;
7. La recusación se resolverá de inmediato;

²⁶ Es aplicable la tesis S3ELJ 11/2002, que lleva por rubro "PRUEBA TESTIMONIAL. EN MATERIA ELECTORAL SÓLO PUEDE APORTAR INDICIOS".

²⁷ Artículo 14, párrafo 7 de la Ley General del Sistema de Impugnación en Materia Electoral.

8. Los honorarios de cada perito deberán ser pagados por la parte que la ofrezca, y por ambas, en el caso del tercero.

La inspección o reconocimiento jurisdiccional se define como el examen o percepción personal y directo que realiza el juzgador sobre cosas muebles o inmuebles e incluso de personas, hechos o circunstancias, de trascendencia jurídica, estrechamente vinculados con los puntos de controversia, siempre que para ello no se requieran conocimientos especializados en una determinada rama de la ciencia, la técnica, el arte o alguna profesión u oficio.²⁸

La instrumental de actuaciones está integrada con las constancias de las actuaciones jurídicas del juzgador, tanto de decisión como de comunicación, trámite y ejecución.

Por tanto, podemos señalar que la instrumental de actuaciones es el conjunto sistematizado de documentos, públicos y privados, que integran el expediente; es decir, el expediente constituido con los documentos de las partes, de terceros, así como las constancias de las actuaciones procesales o procedimentales del órgano del juzgador, mismas que se van agregando, hasta constituir un todo sistematizado, susceptible de ser ofrecido y admitido como elemento probatorio.²⁹

Las presunciones se definen como la operación o procedimiento lógico o de raciocinio por el cual, a partir de uno o más hechos conocidos se llega a la conclusión de que otro, desconocido, es cierto o falso, existente o inexistente.

La presunción puede encontrar su origen en el pensamiento del juzgador o en el legislador; en el primero se le denomina presunción humana, o judicial y legal en la segunda hipótesis.

²⁸ Artículo 14, párrafo 6 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

²⁹ Huber Olea y Contró, Jean Paul, *Derecho...*, *op. cit.*, p. 252. Indica este autor que "es intrascendente el que una de las partes o ambas la ofrezcan, pues todo el expediente en el momento en que el juzgador realice el análisis con la finalidad de emitir sentencia, debe ser valorada en su integridad, por lo que esta prueba obedece más a una práctica del litigio a manera de frase sacramental que en sí a un elemento *sine quibus non*, para la procedencia de la demanda o la acreditación de los hechos planteados en la misma, dado que es obligación del juzgador llevar a cabo el análisis de todo lo actuado antes de emitir su fallo".

2. La carga de prueba

La carga de la prueba en materia electoral sigue el principio de derecho “el que afirma está obligado a probar”. También lo está el que niega, cuando su negación envuelve la afirmación expresa de un hecho.³⁰

Se nos presenta una interrogante: ¿cómo se prueba? Para tal efecto señala Couture, que toda prueba indefectiblemente se produce con arreglo a un procedimiento, el procedimiento siempre va unido al desarrollo del proceso, el proceso se constituye por una sucesión de actos y el procedimiento es la forma en que esos actos se realizan.³¹

Producidas las pruebas han de valorarse y ese momento llega cuando se está en condiciones de emitirse la sentencia, por lo que se impone a los jueces la aplicación de las reglas de la sana crítica para valorar la prueba. Otras vertientes dicen que la valoración de la prueba puede hacerse a través de otros dos principios: el de la prueba legal, por el cual el legislador directamente impone el valor que cada prueba tiene, y en el otro extremo el de la libre convicción.

Santiago Sentis Melendo vuelve a definir y dice: la prueba es verificación —de afirmaciones— utilizando fuentes que se llevan al proceso por determinados medios —aportadas aquellas por los litigantes y dispuestos éstos por el juez— con las garantías jurídicas establecidas —ajustándose al procedimiento legal— adquiridas por el proceso y valoradas de acuerdo a las normas de la sana crítica —para llegar el juez a una convicción libre—.

Por tanto prueba al que corresponde la carga de la prueba (a las partes). Las partes son quienes conocen las fuentes de prueba y, por regla general, cuentan con ellas. No es función del juez buscar las fuentes.

No obstante, en los ordenamientos procesales actuales se prevén facultades en materia probatoria para los juzgadores. Esas facultades

³⁰ Artículo 15, párrafo 2 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

³¹ Couture, Eduardo J., *Fundamentos del Derecho Procesal civil*, tercera edición, Ed. Depalma, Buenos Aires, 1988, p. 189.

recaen sobre los medios de prueba. Las fuentes corresponden a las partes; los medios corresponden al juzgador. El principio dispositivo y la carga se explican mutuamente. Las partes disponen de las fuentes de prueba y es por ello que a una de ellas le incumbe la carga.

En el derecho procesal electoral mexicano, para la valoración de los elementos de prueba, ofrecidos y aportados por las partes o bien perfeccionados, desahogados o traídos a juicio por disposición oficiosa del tribunal, se debe atender a las reglas de la lógica, la sana crítica y las máximas de la experiencia, obtenidas en el cumplimiento de la función jurisdiccional.³²

La misma Ley General del Sistema de Medios de Impugnación, precisa que las documentales públicas tendrán valor probatorio pleno, salvo prueba en contrario respecto de su autenticidad o de la veracidad de los hechos a que se refieran.

Las documentales privadas, las técnicas, las presuncionales, la instrumental de actuaciones, la confesional, la testimonial, los reconocimientos o inspecciones judiciales y las periciales, sólo harán prueba plena cuando a juicio del órgano competente para resolver, los demás elementos que obren en el expediente, las afirmaciones de las partes, la verdad conocida y el recto raciocinio de la relación que guardan entre sí, generen convicción sobre la veracidad de los hechos afirmados.

En ningún caso se tomarán en cuenta para resolver las pruebas ofrecidas o aportadas fuera de los plazos legales. La única excepción a esta regla será la de pruebas supervenientes, entendiéndose por tales los medios de convicción surgidos después del plazo legal en que deban aportarse los elementos probatorios, y aquellos existentes desde entonces, pero que el promovente, el compareciente o la autoridad electoral no pudieron ofrecer o aportar por desconocerlos o por existir obstáculos que no estaban a su alcance superar, siempre y cuando se aporten antes del cierre de la instrucción.

³² Artículo 16, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

IV. Conclusiones

Resulta importante que todo proceso jurisdiccional cuente con mecanismos que permitan una pronta impartición de justicia, dando a los justiciables una tutela judicial efectiva. Muestra de ello es precisamente nuestro sistema electoral, el cual ha dado pasos gigantescos para lograr tal objetivo.

En este escenario, el que se cuente con procesos confiables permite garantizar tranquilidad a los actores políticos, y sea de paso, a la propia sociedad, integrada por ciudadanos preocupados por el futuro político de un país.

Las pruebas en materia electoral son valoradas, atendiendo a criterios de doctrina o jurisprudencia, y con base en un sistema de prueba legal o tasada, dando al juzgador electoral elementos para indagar sobre los hechos materia de un litigio.

Por tal motivo, en una democracia constitucional, la actividad del órgano jurisdiccional se legitima al vincularse su actuación a la Constitución y al respeto de los derechos fundamentales de todos aquellos que integramos la comunidad política y que participan de manera activa en el buen destino de la sociedad, mediante la elección de nuestros gobernantes.

Es pues, la importancia de que contemos con impecables instrumentos de trabajo, que en el ámbito procesal brinden al juzgador elementos básicos que le permitan resolver los conflictos que se le presentan ante la inconformidad de resultados electorales, o bien actos de las autoridades administrativas electorales o jurisdiccionales, dependiendo del ámbito de competencia.

Por tanto, nuestro sistema electoral, como toda rama del derecho va evolucionado de acuerdo a las nuevas exigencias y necesidades de los actores políticos, de allí el reto de que las futuras adecuaciones a la legislación electoral sean acordes a los nuevos retos que enfrente la sociedad mexicana.

Bibliografía

- Arellano García, Carlos, *Teoría General del Proceso*, Porrúa, México, 1998.
— *Teoría General del Proceso*, décima edición, Porrúa, México, 2001.
Carnelutti, Francesco, *Cómo nace el derecho*, Temis, Colombia, 2004.
— *Cómo se hace un proceso*, Colofón, México, 2006.
— *Sistema de Derecho Procesal Civil*, tomo I, Uteha, Buenos Aires, 1944.
Couture, Eduardo J., *Fundamentos del Derecho Procesal civil*, tercera edición, Depalma, Buenos Aires, 1988.
De Pina, Rafael y Castillo Larrañaga, José, *Derecho Procesal Civil*, vigésima segunda edición, Porrúa, México, 1996.
Devis Echandía, Hernando, *Teoría General del Proceso*, Universa, Buenos Aires, 1997.
Gómez Lara, Cipriano, *Teoría General del Proceso*, novena edición, Harla, México, 1996.
Huber Olea y Contró, Jean Paul, *Derecho Contencioso Electoral*, Porrúa, México, 2005.
Sentis Melendo, Santiago, *La prueba: Los Grandes Temas del derecho Probatorio*, Ediciones jurídicas Europa-América, Argentina, 1979.

Diccionarios

- Biblioteca de Diccionarios Jurídicos Temáticos*, vol. IV, Harla, México, 2001.

El control constitucional de los estatutos de los partidos políticos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Sentencia SUP-JDC-803/2002

Octavio Ramos Ramos*

SUMARIO: I. Introducción; II. Resolución impugnada; III. Pretensión; IV. Análisis probatorio; V. Calificación de agravios; VI. *Ratio decidendi*; VII. Comprobación de la *ratio decidendi* de acuerdo al método de Toulmin, y VIII. Conclusiones.

I. Introducción

El juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-803/2002, fue promovido el 30 de septiembre de 2002, por Juan Hernández Rivas en su carácter de militante del partido político nacional Convergencia, debido a que consideró que el Consejo General del Instituto Federal Electoral vulneró su esfera jurídica al emitir el acuerdo general CG175/2002 en la sesión extraordinaria que tuvo verificativo el 24 de septiembre de ese mismo año, en la que se

* Profesor investigador en el Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

aprobaron modificaciones a la declaración de principios, el programa de acción y los estatutos del partido.

El asunto que nos ocupa fue turnado a la ponencia del entonces Magistrado Eloy Fuentes Cerda, mediante acuerdo de presidencia de 14 de octubre de 2002, para el efecto de sustanciarlo y ponerlo en estado de resolución; sin embargo, el 17 de diciembre de ese mismo año, el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ordenó diferir la resolución, hasta en tanto no concluyera el proceso electoral federal 2002-2003, relativo a la renovación de diputados al Congreso de la Unión, en razón de que el artículo 38, párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece que los partidos políticos en ningún caso podrán modificar sus estatutos, una vez iniciado el proceso electoral federal, por lo que se estimó, que ello se traduce en un impedimento jurídico para resolver el fondo del asunto en aras de salvaguardar el principio de certeza.

El acuerdo de diferimiento fue aprobado por la mayoría de cinco votos, con dos en contra de los entonces Magistrados Leonel Castillo González y Mauro Miguel Reyes Zapata, quienes formularon voto particular al considerar que la obligación legal que da sustento al diferimiento no es oponible al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, sino que de manera exclusiva a los partidos políticos por ser una obligación atribuida a ellos, aunado al hecho de que con esa determinación se contraviene el artículo 17 de la Constitución Federal, lo que genera un estado pernicioso para las partes, debido a que el retraso injustificado violenta el principio de expeditez que se traduce en un prolongado estado de incertidumbre para el actor.¹

Por su parte, el proceso electoral federal 2002-2003, se declaró concluido en la sesión pública que tuvo verificativo el 28 de agosto de 2003 (8 meses después de que se ordenó el diferimiento de la resolución), por lo que el Magistrado instructor solicitó a la Secretaría General de Acuerdos el expediente SUP-JDC-803/2002, a fin de continuar con el trámite correspondiente.²

¹ *Cfr.* Acuerdo del pleno de la Sala Superior de fecha 17 de diciembre de 2002 y Voto particular, visibles de la foja 932 a la 962 del expediente SUP-JDC-803/2002.

² *Cfr.* Proveído de 29 de agosto de 2003, localizable a foja 1022 del expediente SUP-JDC-803/2002.

Con motivo de lo anterior, se sustanció y dejó en estado de resolución el asunto, el cual se listó para ser tratado en la sesión pública que tuvo verificativo el 3 de septiembre de 2003, acto en el cual, el magistrado ponente propuso el desechamiento de plano, puesto que en su opinión, el actor no acreditó tener interés jurídico, debido a que si bien adujo vulneración a derechos político-electorales, no demostró ser militante de Convergencia, por lo que no se pudo advertir repercusión objetiva, clara y suficiente, que pudiera ser reparada en la sentencia. El proyecto se rechazó por la mayoría de 6 votos, en razón de que contrario a lo que sostuvo el Magistrado Eloy Fuentes Cerda, se consideró que el promovente sí tenía interés jurídico, puesto que de la lectura de los agravios resultaba claro que se dolía de manera directa, respecto de la violación de sus derechos político-electorales, aunado al hecho de que el tercero interesado al comparecer exhibió documentación de la que derivó el carácter de militante del actor.³

En ese tenor, el 18 de septiembre de 2003, el entonces Magistrado Presidente José Fernando Ojesto Martínez Porcayo acordó turnar el expediente al Magistrado José de Jesús Orozco Henríquez, para el efecto de sustanciarlo y ponerlo en estado de resolución, el cual fue listado y resuelto en la sesión pública que tuvo verificativo el 7 de mayo de 2004.⁴

II. Resolución impugnada

Consiste en la resolución **CG175/2002** emitida por el Consejo General del Instituto Federal Electoral en la sesión extraordinaria de 24 de septiembre de 2002, en la que se aprobó la declaración de procedencia constitucional y legal de las reformas efectuadas a los estatutos de Convergencia.

³ Cfr. versión estenográfica de la sesión pública de 3 de septiembre de 2003.

⁴ Nótese que el asunto que nos ocupa, fue recibido en la Oficialía de Partes del TEPJF el 14 de octubre de 2002, y resuelto hasta el 7 de mayo de 2004, es decir, un año y seis meses después, hecho que sin lugar a dudas se contrapone al principio de prontitud previsto en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, máxime que la autoridad resolutora es un órgano jurisdiccional de control constitucional y legal, que por imperativo de la norma fundamental tiene que velar, entre otras cosas, por la salvaguarda de los derechos fundamentales.

III. Pretensión

La noción de pretensión está vinculada a la demanda, como declaración de voluntad del demandante para que se sujete o vincule al demandado en determinado sentido y para ciertos efectos jurídicos concretos a través de una sentencia.

La pretensión se divide en *petitum* y *causa petendi*. A las declaraciones que pretende el demandado se hagan en la sentencia se le denominan *petitum* y a las razones de hecho o de derecho que les dan sustento *causa petendi*.⁵

De lo expuesto con antelación se advierte que se hace referencia al término sentencia, sin que hasta el momento exista un pronunciamiento sobre el particular, máxime que el objeto del presente trabajo estriba en analizar una resolución judicial. Por tal motivo, resulta conveniente establecer que en opinión del doctor Flavio Galván Rivera “*la sentencia es el acto jurisdiccional por excelencia, en virtud del cual el juzgador resuelve, con fuerza vinculativa y mediante la aplicación del Derecho, las cuestiones incidentales surgidas durante el proceso o por el que se da por concluido éste de manera definitiva, independientemente de que se dirima el litigio o no se resuelva en el fondo, cuando esto último así procede conforme a los ordenamientos jurídicos aplicables al caso particular*”.⁶

En ese tenor, la pretensión es un elemento que el juzgador debe incorporar de manera completa e inexcusable en toda sentencia, en aras de preservar el principio de congruencia, puesto que los agravios constituyen los enunciados lingüísticos sujetos a prueba,⁷ por tal razón, en el análisis que se realiza se toma en cuenta dicha figura en sus dos vertientes:

⁵ Cfr. Devis Echandía, Hernando, *Teoría General del Proceso*, Ed. Universidad, Buenos Aires, Argentina, 3a. edición, 2002, pp. 213-224.

⁶ Galván Rivera, Flavio, *Derecho procesal electoral mexicano*, Porrúa, 2a. ed. México, 2006, p. 865.

⁷ Nótese que para Jordi Ferrer los hechos son enunciados lingüísticos sujetos a prueba, en razón de que el juzgador se encuentra impedido para conocer la verdad real. Opinión que desde luego comparto y por ello incluyo en el presente trabajo. Cfr. Ferrer Beltrán, Jordi, *Prueba y verdad en el derecho*, Marcial Pons, Madrid, España, 2002, pp. 77 a 82.

Petitum

1. Que se revoque la resolución **CG175/2002** emitida por el Consejo General del Instituto Federal Electoral en la sesión extraordinaria de 24 de septiembre de 2002, sobre la declaración de procedencia constitucional y legal de las modificaciones a los documentos básicos del partido político nacional denominado Convergencia.

2. Que se dejen sin efectos los nombramientos del Presidente y Secretario General del Comité Ejecutivo Nacional; del Presidente y Secretario del Consejo Nacional; de los integrantes del Consejo Nacional y de los integrantes de las Comisiones de Garantías y Disciplina, Fiscalización y de Elecciones, electos los días 15 y 16 de agosto de 2002 en la Segunda Asamblea Nacional ordinaria y extraordinaria.

3. Ordenar al Instituto Federal Electoral que suspendan las prerrogativas que le corresponden a Convergencia por financiamiento público, debido a que el Comité Ejecutivo Nacional violó diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Causa petendi

1. Que carece de fundamentación y motivación el acto impugnado, debido a que la autoridad responsable al emitirlo omitió resolver las quejas interpuestas por el actor en contra de las convocatorias a la segunda asamblea nacional ordinaria y extraordinaria, celebradas los días 15 y 16 de agosto de 2002, en las que se aprobaron las modificaciones a los documentos básicos, cuya declaración de procedencia constituye el acto reclamado.

2. La segunda asamblea nacional ordinaria y extraordinaria celebradas los días 15 y 16 de agosto de 2002, se realizaron en contravención a los estatutos, en razón de que las convocatorias no se difundieron a todos los militantes de manera oportuna, tampoco se contó con la asistencia requerida, ni se justificó el carácter de las personas que participaron, por lo que es ilegal la elección del Presidente y Secretario General del Comité Ejecutivo Nacional; del Presidente y Secretario del Consejo Nacional; de los integrantes del Consejo Nacional y de los integrantes de las Comisiones de Garantías y Disciplina, Fiscalización y de Elecciones.

3. Las modificaciones y adiciones a los estatutos contravienen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en virtud de que:
- a. Se centralizan facultades en beneficio del comité ejecutivo nacional y su presidente, a los que se otorgan potestades exacerbadas para controlar y dirigir al partido.
 - b. El comité ejecutivo nacional y su presidente subordinan a los órganos de dirección estatal y de la Ciudad de México, municipales, delegacionales y distritales, para participar en asuntos del partido y en el manejo de las prerrogativas.
 - c. Se priva a los militantes a participar en la vida democrática del partido porque no se toma en cuenta su derecho para acceder por la vía democrática a los órganos directivos.

IV. Análisis probatorio

El artículo 22, párrafo 1, inciso c), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, establece que las sentencias que emita el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, deberán contener entre otros requisitos formales «*el examen y valoración de las pruebas que resulten pertinentes*», por lo que a efecto de estar en aptitud de verificar el cumplimiento del imperativo legal en cita, resulta conveniente precisar qué pruebas ofreció el actor, qué constancias aportó la autoridad responsable y qué tratamiento les dio la resolutora.

a) El actor ofreció y exhibió junto con el escrito inicial las siguientes pruebas:

1. Copia certificada de los oficios 003/2001 y 556/2002, con los que solicitó se le reconociera el carácter de Presidente del Comité Directivo Estatal en Jalisco por parte del partido político nacional denominado Convergencia.⁸
2. Copia simple del proyecto de resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral, sobre la procedencia constitu-

⁸ La documentación descrita obra anexa de la foja 31 a la 42 del expediente SUP-JDC-803/2002.

- cional y legal de las modificaciones a los documentos básicos del partido político nacional denominado Convergencia.⁹
3. Copia simple del Acta de la Séptima Sesión Ordinaria del Consejo Nacional de Convergencia, de fecha 28 de junio de 2002.¹⁰
 4. Copia simple del testimonio número 32191, expedido por el Notario Público número 11 del Distrito Federal, en el que se hizo constar la Primera Asamblea Ordinaria de Delegados de “Convergencia por la Democracia” celebrada el 15 de agosto de 1999.¹¹
 5. Copia simple de la sentencia que se dictó en los autos del juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-112/2002, emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación el 23 de agosto de 2002.¹²
 6. Copia simple de dos escritos de queja presentados ante el Consejo General y la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral.¹³

b) La autoridad responsable al remitir el medio de impugnación que formuló Juan Hernández Rivas, acompañó copia certificada del acto combatido (fojas 459 a 820 del expediente SUP-JDC-803/2002), rindió el informe circunstanciado correspondiente (fojas 906 a 918) y anexó la comparecencia del tercero interesado.

c) En virtud de que el medio de impugnación satisfizo todos los requisitos formales previstos en los artículos 8, 9, 79 y 80 la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (dentro de los cuales se encuentra el de ofrecer y aportar pruebas), el Magistrado ponente dictó el auto de admisión que corresponde, por lo que una vez sustanciado el expediente y puesto en estado de resolución, se declaró cerrada la instrucción y se pasó el asunto a senten-

⁹ El documento puede consultarse de la foja 43 a la 210 del expediente SUP-JDC-803/2002.

¹⁰ La probanza descrita se encuentra inserta en el expediente SUP-JDC-803/2002, de la foja 211 a la 212.

¹¹ El testimonio notarial obra agregado de la foja 254 a la 355 del expediente SUP-JDC-803/2002.

¹² La resolución de mérito se anexó de la foja 336 a la 427 del juicio SUP-JDC-803/2002.

¹³ Las documentales descritas obran anexas de la foja 428 a la 451 del expediente SUP-JDC-803/2002.

cia. Lo anterior, de conformidad con lo previsto en el artículo 19, párrafo 1, inciso e), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.¹⁴

d) En lo que atañe al tratamiento de las pruebas por parte de la resolutora, de manera respetuosa advierto que no se realizó un estudio adecuado, puesto que se omitió identificar el alcance y valor probatorio asignado a cada uno de los elementos de convicción, tan es así que sólo se estudió una probanza en perjuicio del oferente, al tenor de la tesis de jurisprudencia S3ELJ 11/2003, cuyo rubro es el siguiente: COPIA FOTOSTÁTICA SIMPLE. SURTE EFECTOS PROBATORIOS EN CONTRA DE SU OFERENTE, consultable en las páginas 66 y 67 de la *Compilación Oficial de Jurisprudencia 1997-2005*.

Al tenor de lo expuesto en el párrafo que antecede, resulta pertinente aclarar que la indebida valoración de pruebas no trascendió al fondo del asunto, empero, con la finalidad de hacer manifiesta mi aseveración, debe considerarse lo siguiente:

El actor formuló en vía de agravio tres enunciados que se resumen a continuación:

1. El acto reclamado carece de fundamentación y motivación, debido a que se resolvió sin que se analizaran dos quejas presentadas ante el propio Instituto.
2. Que la segunda asamblea nacional ordinaria y extraordinaria en las que se aprobaron las modificaciones de los documentos básicos se realizaron en contravención a los estatutos.
3. Que las modificaciones y adiciones a los estatutos contravienen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Sentado lo anterior, procede detallar la forma en que se realizó el análisis del material probatorio, en concordancia con los agravios que formuló el actor.

Al analizarse el agravio que en el presente estudio se identifica con el número 1, la resolutora precisó que los escritos de queja relacionados en la probanza 6, surten efectos en contra de su oferente,

¹⁴ El acuerdo de cierre de instrucción se dictó el 20 de abril de 2004 (fojas 1036 y 1037 del expediente SUP-JDC-803/2002).

debido a que la interposición de una queja o denuncia ante una autoridad electoral administrativa, no puede tener efectos suspensivos ni mucho menos impedir la emisión de actos legalmente previstos, como sucede en el caso específico, en el que, conforme con lo establecido en el artículo 38, párrafo 1, inciso D), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral en la que se declare la procedencia legal y constitucional de las modificaciones a los documentos básicos de los partidos políticos, debe dictarse en un plazo que no exceda de treinta días.

Sobre el particular, me permito destacar que los escritos de queja en ningún momento surten los efectos probatorios descritos en la sentencia, puesto que en ellos, sólo se contienen afirmaciones tendentes a nulificar un acto previo al reclamado en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, es decir, las convocatorias que dieron lugar a las sesiones en las que se aprobaron las modificaciones de los documentos básicos de Convergencia, máxime que la consideración se sustenta en una afirmación de derecho que no necesita prueba de conformidad con lo previsto en el artículo 15, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; empero, tal razonamiento, tampoco trasciende al sentido del fallo, debido a que es claro que el dispositivo legal invocado destruye la pretensión del actor, puesto que constituye una obligación que constriñe de manera inexcusable el actuar de la responsable.

Al realizarse el estudio del agravio identificado con el número 2, la resolutora invocó la figura de hecho notorio, atento a lo previsto en el artículo 15, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, y al efecto citó una resolución que emitió la propia Sala Superior el 23 de abril de 2003, SUP-JDC-101/2003, en razón de que con ella se demuestra, que el actor impugnó en su oportunidad la segunda asamblea nacional ordinaria y extraordinaria en la que se aprobaron las reformas a los documentos básicos, ello a través de la vía del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, con lo cual se desestima la afirmación del actor, sin que se hubiere indicado qué alcance y valor probatorio tuvieron los demás elementos de convicción.

Resulta conveniente precisar, que los enunciados lingüísticos que constituyen los agravios o *causa petendi* identificados con el número 3 del apartado relativo, se sustentan de manera medular en constatar la constitucionalidad y legalidad de la modificación de los documentos básicos de Convergencia, por lo que para su estudio sólo se requiere el acto combatido (que fue aportado por la responsable en copia certificada) y el estudio de la resolutora al tenor del marco legal y constitucional; sin embargo, tampoco se precisa en la sentencia el alcance y valor probatorio de la documental aludida.

Sentado lo anterior, resulta pertinente destacar que la propia Sala Superior ha sostenido que toda autoridad resolutora tiene el deber de agotar cuidadosamente en la sentencia, todos y cada uno de los planteamientos hechos por las partes durante la integración de la litis, en apoyo de sus pretensiones y que si se trata de una resolución de primera o única instancia como en el caso que nos ocupa, se debe hacer pronunciamiento en las consideraciones sobre los hechos constitutivos de la *causa petendi*, y sobre el valor de los medios de prueba aportados o allegados legalmente al proceso, como base para resolver sobre las pretensiones.¹⁵

Al respecto, señala Juan Igartua Salaverría que el derecho a la prueba se desglosa en dos prerrogativas: a) que sean admitidas las probanzas pertinentes; y b) que sean valoradas. Por lo que es dable concluir que se vulnera el derecho a la prueba cuando se omite su examen en una sentencia.¹⁶

Por su parte, Marina Gascón Abellán precisa que la exigencia de motivación se extiende a todas las pruebas y en su cumplimiento encuentra el juez la legitimidad de su actuación, empero, tal imperativo sólo halla excepción en los hechos notorios, en los hechos admitidos, y en las constataciones (observación directa del juez).¹⁷

En conclusión, un órgano jurisdiccional revisor de la constitucionalidad y de la legalidad de los actos que realizan las autoridades electorales,

¹⁵ Cfr. Tesis de jurisprudencia número S3ELJ 12/2001, bajo el rubro EXHAUSTIVIDAD EN LAS RESOLUCIONES. CÓMO SE CUMPLE.

¹⁶ Igartua Salaverría, Juan, *La motivación de las sentencias*, imperativo constitucional, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, España, 2003, p. 161.

¹⁷ Cfr. Gascón Abellán, Marina, *Los hechos en el derecho*, Marcial Pons, 2a. ed. Madrid, España, 2004, pp. 202-206.

debe con mayor razón estudiar de manera completa y adecuada todos los elementos probatorios que le fueron aportados por las partes, a efecto de que detalle en la sentencia el tratamiento y alcance que les dio.

V. Calificación de agravios

Los tres enunciados lingüísticos que constituyen los motivos de agravio *causa petendi* detallados en el apartado denominado PRE-TENSIÓN, se calificaron de la siguiente manera:

1. *Infundados*, en razón de que el artículo 38, párrafo 1, inciso D) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece que los partidos políticos nacionales que modifiquen su declaración de principios, programas de acción o estatutos, tendrán un plazo de 10 días para comunicarlo al Instituto Federal Electoral y que dicha autoridad gozará del término de 30 días para que se pronuncie sobre la procedencia constitucional y legal de las mismas.

2. *Inoperantes*, toda vez que la materia de agravio fue resuelta en forma definitiva e inatacable, dentro de un proceso en el que el accionante fue oído y vencido, motivo por el cual la controversia planteada en esa queja tiene la calidad de cosa juzgada.

3. *Parcialmente fundados*, debido a que se condicionó el registro de las candidaturas locales a cargos de elección popular a la previa autorización expresa y por escrito del comité ejecutivo nacional y de la comisión política nacional, y además se confirió a dicho comité la facultad de hacer tales registros en forma supletoria, se precisó que el registro supletorio que realice este órgano será el que siempre prevalezca.

En opinión del suscrito, la calificación de los agravios es adecuada; empero, la motivación de las pruebas es incompleta, por lo que las consideraciones del fallo tienen un problema de congruencia externa, debido a que no existe armonía entre las pruebas legalmente allegadas a juicio y su estudio en la sentencia en concordancia con los enunciados que constituyen la *causa petendi*.

VI. *Ratio decidendi*

De acuerdo con Michele Taruffo consiste en la «*individuación de la norma aplicable al hecho concreto*» que constituye una expresión sintética que designa a un conjunto de actividades diversas, aunque se encuentren vinculadas entre sí, que puede llegar a tener un nivel de complejidad extremo. No se trata de una simple determinación o de un reconocimiento de la norma idónea para resolver la controversia, sino más bien de la elección entre varios criterios de juicio relevantes: ello implica que sean formuladas hipótesis diversas o modelos de decisión alternativos, es decir, una serie de posibilidades dentro de las cuales el juez escoge la solución (y por tanto, a la norma que considera idónea para la decisión) de la controversia. En un primer sentido particularmente amplio, individuación de la norma significa en consecuencia la elección entre diferentes hipótesis posibles de la *ratio decidendi* que será utilizada para la solución global de la litis.¹⁸

Antes de identificar la *ratio decidendi* me parece que debe establecerse cuál fue el problema a resolver:

En virtud de que los agravios 1 y 2 se declararon infundados e inoperantes en su orden, sólo subsistió el estudio del tercero, por lo que *el problema consistió en dilucidar si las modificaciones estatutarias de convergencia contravienen o no el marco constitucional y legal.*

Para estar en aptitud de resolver el problema, la resolutora estimó conveniente sentar las siguientes bases:

1. Es necesario fijar los elementos mínimos que deben encontrarse presentes en los estatutos de los partidos políticos para considerarlos democráticos, ello con la finalidad de establecer el alcance de la obligación que se encuentra inmersa en el artículo 27, párrafo 1, con relación al diverso 38, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.¹⁹

¹⁸ Taruffo, Michele, *La motivación de la sentencia civil*, tr. Lorenzo Córdova Vianello, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2006, p. 210.

¹⁹ Para tal efecto, se citó la sentencia SUP-JDC-021/2002 en la que ya se habían identificado los elementos mínimos para considerar democráticos a los estatutos de los partidos políticos, al tenor de diversas obras, dentro de la que destaca el libro de José Ignacio

Al estructurarse la consideración de referencia, se utilizan los criterios gramatical y funcional, puesto que se define lo que debe entenderse por *procedimientos democráticos* y para ello se acude a un argumento semántico que se sustenta en la doctrina, lo que se conoce como argumento de autoridad.²⁰

2. El control de la constitucionalidad y legalidad de los estatutos de los partidos políticos, debe armonizar el derecho de asociación de los ciudadanos y la libertad de autoorganización, por lo que será suficiente con que se recoja la esencia de la obligación legal consistente en el establecimiento de un mínimo democrático para entender que así se da satisfacción al correlativo derecho de los ciudadanos afiliados, a fin de compatibilizar la coexistencia de un derecho individual y el que atañe a la entidad de interés público creada por aquellos.²¹

En la consideración que antecede, se incorporan los criterios sistemático y funcional, toda vez que la resolutora crea una norma no expresa por ninguno de los dispositivos legales enunciados, atendiendo a su eficacia (funcionalidad).²²

Una vez que se fijaron las citadas bases, se procedió a determinar la *ratio decidendi* en los siguientes términos:

La expulsión del sistema de una norma estatutaria que resulte incompatible con la Constitución, sólo procede cuando no sea posible armonizar la norma impugnada con los principios y reglas de la norma fundamental, esto es, cuando la antinomia sea inevitable por la vía interpretativa, por lo que en el caso debe utilizarse la técnica de la

Navarro Méndez, *Partidos políticos y democracia interna*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, España, 1999, pp. 71 y 72. No omito señalar que sobre el particular existe la tesis de jurisprudencia S3ELJ 03/2005, cuyo rubro es el siguiente: ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA CONSIDERARLOS DEMOCRÁTICOS.

²⁰ Ezquiaga Ganuzas, Francisco Javier, *La argumentación interpretativa en la justicia electoral mexicana*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2006, pp. 102, 166 y 167.

²¹ La consideración dio lugar a la tesis relevante S3EL 8/2005, bajo el rubro ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. EL CONTROL DE SU CONSTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD DEBE ARMONIZAR EL DERECHO DE ASOCIACIÓN DE LOS CIUDADANOS Y LA LIBERTAD DE AUTOORGANIZACIÓN DE LOS INSTITUTOS POLÍTICOS.

²² *Op. cit.*, nota No. 20, pp. 125 y 136-138.

interpretación sistemática, cuya variante apropiada es la que se conoce como interpretación conforme con la constitución, en razón de que permite evitar las antinomias antes de emplear la técnica de la expulsión, ya que restringirse la interpretación conforme con la Constitución sólo a las normas legislativas implicaría limitar de manera injustificada el alcance de lo dispuesto en el artículo 2, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, el cual establece que para la solución de los medios impugnativos, las normas se interpretarán mediante los criterios gramatical, sistemático y funcional, por lo que si bien, los estatutos de los partidos políticos son normas jurídicas infralegislativas, también lo es que tienen el carácter de generales, abstractas e impersonales cuya validez depende, en último término, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de conformidad con el principio de supremacía constitucional establecido en el artículo 133 de la Constitución Federal, así como en lo dispuesto en los numerales 41, párrafo segundo, fracción I, de la propia norma fundamental; 27 y 38, párrafo 1, inciso D), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Atento a la *ratio decidendi*, sólo fueron parcialmente fundados los enunciados contenidos en el numeral 3 de la *causa petendi*, puesto que fue posible salvar en su totalidad las modificaciones de los estatutos, no obstante que se condicionó el registro de las candidaturas locales a cargos de elección popular a la previa autorización expresa y por escrito del comité ejecutivo nacional y de la comisión política nacional y, además se confirió a dicho comité la facultad de hacer tales registros en forma supletoria, y destaca que el registro supletorio que realice este órgano será el que siempre prevalezca.²³

La *ratio decidendi* permitió salvar los siguientes aspectos en los estatutos:

- a) La falta de respuesta, por escrito, del comité ejecutivo nacional a una solicitud de autorización para celebrar una asamblea o convención local presentada dentro de un plazo

²³ Al respecto se sentó la tesis relevante S3EL 9/2005, bajo el rubro ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. ES ADMISIBLE SU INTERPRETACIÓN CONFORME.

- mínimo de tres días anteriores a la fecha de la pretendida asamblea, justifica presumir otorgada la autorización.²⁴
- b) La autorización previa de los órganos nacionales del partido convergencia constituye un medio de control intrapartidario, para la realización de actos partidistas locales.²⁵
 - c) El Tribunal Federal Electoral del Poder Judicial de la Federación se encuentra facultado para ordenar que se inserte en las publicaciones estatutarias el alcance o sentido de la norma que derivó de la interpretación conforme.²⁶

En lo atinente a la *ratio decidendi* y a las consideraciones precisadas en los incisos a), b) y c), resulta conveniente destacar que en opinión de Francisco Javier Ezquiaga Ganuzas el argumento toral de que se vale la interpretación conforme es de tipo sistemático y en particular conocido como *a cohaerentia*, y al efecto señala que es aquél por el que dos disposiciones no pueden expresar dos normas incompatibles entre ellas. Por ello, sirve tanto para rechazar los significados de un enunciado que lo hagan incompatible con otras normas del sistema, como para atribuir directamente un significado a un enunciado, ya que el argumento demuestra no sólo la atribución de significados no incompatibles y el rechazo de significados que impliquen incompatibilidad, sino la atribución de aquel que haga al enunciado lo más coherente posible con el resto del ordenamiento.

Su principal manifestación es el principio de interpretación conforme a la Constitución, tanto a sus reglas, como a sus principios, se fundamenta en el principio de conservación de las normas y en la coherencia del sistema jurídico y el principal problema que plantea

²⁴ El razonamiento sustenta la tesis relevante S3EL 24/2005, con el rubro AFIRMATIVA FICTA. SE CONFIGURA POR LA FALTA DE RESPUESTA DE LA AUTORIZACIÓN PREVIA DE LOS ÓRGANOS NACIONALES DEL PARTIDO CONVERGENCIA, PARA LA REALIZACIÓN DE ACTOS PARTIDISTAS LOCALES.

²⁵ La consideración de referencia sustenta la tesis relevante S3EL 31/2005, cuyo rubro es del siguiente tenor: MEDIO DE CONTROL INTRAPARTIDARIO. LO CONSTITUYE LA AUTORIZACIÓN PREVIA DE LOS ÓRGANOS NACIONALES DEL PARTIDO CONVERGENCIA, PARA LA REALIZACIÓN DE ACTOS PARTIDISTAS LOCALES.

²⁶ Sobre el particular existe una tesis relevante identificada con el número S3EL 30/2005, INTERPRETACIÓN DE ESTATUTOS PARTIDISTAS CONFORME CON LA CONSTITUCIÓN. FACULTAD DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN DE ORDENAR LA INSERCIÓN EN LAS PUBLICACIONES ESTATUTARIAS DEL ALCANCE O SENTIDO DE LA NORMA.

su uso reside en la determinación del significado de los enunciados constitucionales y en la identificación de los principios, que requerirán de una argumentación propia.²⁷

VII. Comprobación de la *ratio decidendi* de acuerdo al método de Toulmin

El modelo de análisis propuesto para comprobar la estructura de la *ratio decidendi*, retoma la postura del filósofo británico Stephen E. Toulmin, quien sostuvo que la lógica aristotélica o formal presenta algunos defectos, dado que los juzgadores no razonan siempre a través de silogismos. Ello en atención a que la validez de un argumento no obedece de manera invariable a la forma en que se presenten las premisas, sino más bien, en que los criterios sustantivos que la justifican resistan los cuestionamientos críticos inherentes a su comprobación.

Para Toulmin, la argumentación jurídica es como una cuerda formada por varios hilos, por lo que de llegar a romperse alguno no implica necesariamente su destrucción, en razón de que existen otros que dan cuerpo a la cuerda sin sufrir una afectación mayor, dicha teoría la relaciona con el hecho de que los argumentos no siempre son simples, sino que pueden estar apoyados por varias razones que a su vez son independientes, circunstancia que de manera general ocurre en las sentencias.

Al respecto, Toulmin ideó un modelo de análisis denominado *logical practice* o *working logic*, en el cual los argumentos para considerarse sólidos desde una perspectiva lógica, deben conformarse de cuatro elementos a saber: a) Pretensión, b) Razón, c) Garantía y d) Respaldo.²⁸

- a) La *pretensión* debe ser entendida como el punto de partida y destino, ya que es una afirmación sujeta a debate, la cual en un momento dado prevalecerá o no.

²⁷ *Ibidem*, p. 12, nota 22, p. 126.

²⁸ Cfr. Atienza Rodríguez, Manuel, *Las razones del derecho*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1a. reimpresión, México, 2004, pp. 81-104.

Al comienzo de la argumentación alguien (proponente) plantea un problema frente a otro u otros (oponente). En caso de que el oponente cuestione de alguna forma la pretensión, el proponente tendrá que dar razones a favor de su pretensión inicial.

En el asunto que nos ocupa la *pretensión* se integra de la siguiente manera: *Para enfrentar el análisis constitucional y legal de los estatutos de un partido político, debe utilizarse la técnica de la interpretación sistemática, cuya variante apropiada es la que se conoce como interpretación conforme con la Constitución.*

- b) La *razón o razones* son las manifestaciones relevantes y suficientes a favor de la pretensión, que de ser cuestionadas o inclusive aceptadas, puede pedirse que se justifiquen, dando lugar a los enunciados generales que constituyen la garantía.

Las razones son los hechos específicos del caso, cuya naturaleza varía de acuerdo con el tipo de argumentación de que se trate.

En una argumentación jurídica típica, por ejemplo, las razones serán los hechos que integran el supuesto de hecho de la norma aplicable al caso discutido.

En el caso que nos ocupa, las razones que se emiten para dar sustento a la pretensión se expresaron de la siguiente forma: *La expulsión del sistema de una norma estatutaria que resulte incompatible con la Constitución sólo procede cuando no sea posible armonizar la norma impugnada con los principios y reglas de la norma fundamental, esto es, cuando la antinomia sea inevitable por la vía interpretativa.*

- c) La *garantía* se constituye por los enunciados generales que autorizan el paso de las razones a la pretensión, que podrá consistir en una regla de experiencia, en una norma o principio jurídico.

La garantía que expresó la resolutora es la siguiente: Restringir la interpretación conforme con la Constitución sólo a las normas legislativas implicaría restringir de manera injustificada el alcance de lo dispuesto en el artículo 2, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en el que se establece que para la resolución de los medios impugnativos en dicha ley, las normas se interpretarán mediante los criterios gramatical, sistemático y funcional.

d) El *respaldo* es el campo general de información que está presupuesto en la garantía y que sólo se hace explícito si dicha garantía es puesta en duda, sirve para mostrar que la garantía resulta válida, relevante y con suficiente peso, sobre todo si hay diversas formas posibles de pasar de las razones a la pretensión.

El respaldo puede expresarse en la forma de enunciados categóricos sobre hechos, tal y como lo realizó la Sala Superior al precisar que: Por lo que si bien, los estatutos de los partidos políticos son normas jurídicas infralegislativas, también lo es, que tienen el carácter de generales, abstractas e impersonales cuya validez depende, en último término, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de conformidad con el principio de supremacía constitucional establecido en el artículo 133 de la Constitución Federal, así como en lo dispuesto en los numerales 41, párrafo segundo, fracción I, de la propia norma fundamental; 27 y 38, párrafo 1, inciso l), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

De lo expuesto con antelación, de forma válida puede concluirse que la *ratio decidendi* en que la resolutora sustentó el fallo, cumple con las condiciones propuestas por Toulmin, desde el punto de vista de la lógica práctica.

VIII. Conclusiones

1. La sentencia no es acorde con el derecho que tiene toda persona para que se le administre justicia por los tribunales que estarán expeditos para impartirla emitiendo sus resoluciones de manera pronta y completa, toda vez que la resolutora tardó en emitir el fallo más de un año y medio, en el cual se dejó de actuar por ocho meses, dado que se consideró que la limitante que tienen los partidos políticos para modificar sus estatutos durante el proceso electoral federal, también se extiende al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

2. El análisis del material probatorio es incompleto, debido a que no se detalló el alcance y valor que se asignó a los elementos que aportaron las partes, ni de qué manera incidieron para resolver el asunto.

3. Las consideraciones del fallo tienen un problema de congruencia externa, debido a que no existe armonía entre las pruebas legalmente allegadas a juicio y su estudio en la sentencia, aunado a que deben guardar concordancia con los enunciados que constituyen la *causa petendi*.

4. La *ratio decidendi* refleja la tendencia garantista que ha caracterizado al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, puesto que con ella se protege a los militantes de convergencia.

5. La comprobación de la *ratio decidendi* al tenor del método de Toulmin, permite afirmar qué solución del asunto fue adecuada, desde el punto de vista de la lógica práctica.

6. La sentencia constituye un precedente que refleja el extraordinario esfuerzo por armonizar las normas básicas de los partidos políticos con los principios y reglas de la norma fundamental, a pesar de que no se trata en estricto sentido de leyes.

7. La tesis de jurisprudencia y las cinco relevantes que derivan del presente asunto, permiten advertir la importancia y la trascendencia del fallo.

8. En los resolutivos no se estudiaron en su totalidad los planteamientos formulados por el actor en su pretensión, de manera concreta en el rubro denominado *petitum*, toda vez que nada se dijo de la solicitud de ordenar al Instituto Federal Electoral la suspensión inmediata de las prerrogativas asignadas al Comité Ejecutivo Nacional, por concepto de financiamiento público, puesto que en opinión del actor existen violaciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

La educación a distancia como una modalidad de la capacitación electoral

Gabriela Dolores Ruvalcaba García*

SUMARIO: Introducción. I. La educación a distancia. II. Metodologías de educación virtual. III. Ventajas y desventajas de la educación virtual. IV. Cursos virtuales como una modalidad de capacitación electoral. V. Conclusiones.

Introducción

Las transformaciones que ha experimentado el país en los últimos años y la dinámica propia de los organismos electorales han obligado a éstos a la constante revisión y adecuación de sus funciones en materia de capacitación e investigación.

De conformidad con el artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, el cual tiene competencia para desarrollar de manera directa o por con-

* Directora de Área en el Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

ducto del Centro de Capacitación Judicial Electoral tareas de formación, investigación, capacitación y difusión del Derecho Electoral.

Es por ello que el Tribunal Electoral, a través del Centro de Capacitación, siempre se ha preocupado por impulsar programas que fomenten la capacitación y actualización de sus integrantes y, en su caso, el de otras instituciones electorales, para contribuir a su permanente actualización y superación profesional.

El Centro de Capacitación Judicial Electoral tiene a su cargo, entre otras funciones, las de impartir cursos, seminarios y otras actividades docentes, con el objeto de brindar servicios de capacitación de alta calidad a los funcionarios del propio Tribunal Electoral, así como a los órganos electorales federales y locales, partidos políticos y público en general interesado en la materia.

En cumplimiento de las tareas señaladas, y considerando las condiciones y posibilidades de los destinatarios de la capacitación electoral, así como la contribución de las nuevas tecnologías a los entornos virtuales hicieron repensar los mecanismos de acción sobre los cuales se debía estructurar nuevos modos de enseñar y de aprender. Para ello, las experiencias obtenidas en los cursos presenciales proporcionaron elementos fundamentales relacionados con la metodología de aprendizaje, que al ajustarse al contexto virtual contribuyeron a lograr un mejor funcionamiento de la implementación de cursos virtuales.

I. La educación a distancia

La educación a distancia es una modalidad que permite el acto educativo mediante diferentes métodos, técnicas, estrategias y medios, en la que alumnos y profesores se encuentran separados físicamente y en algunos casos sólo se relacionan de manera presencial esporádicamente. Esta modalidad permite transmitir información de carácter cognoscitivo y mensajes formativos, mediante el uso de la tecnología, como el internet y el correo electrónico, lo cual no se apega a los métodos tradicionales de enseñanza.

La educación virtual enmarca la utilización de las nuevas tecnologías, hacia el desarrollo de metodologías alternativas para el aprendi-

zaje de alumnos de poblaciones especiales que están limitadas por su ubicación geográfica, la calidad de docencia y el tiempo disponible.

En los últimos tiempos la educación a distancia a ido posicionándose legítimamente dentro de las formas de educación mundial, ya que existe desde capacitación laboral hasta posgrados universitarios que ofertan diversas instituciones educativas.

Dentro de las características principales de la educación a distancia se encuentra que la responsabilidad del aprendizaje recae en el alumno, que debe planificar y organizar su tiempo para responder a las exigencias del curso que sigue, asimismo debe desarrollar la voluntad, puesto que son muchos los estímulos del ambiente que atentan en contra del estudio sistemático.

La intención de la educación a distancia consiste en ampliar la cobertura de los sistemas tradicionales de educación en sus diferentes niveles, se ve beneficiada por la aparición de conceptos pedagógicos de educación permanente, y de educación continua que propone la necesidad de educar a lo largo de toda la vida,¹ lo que posibilita que la educación a distancia se pueda integrar a la formación permanente de los individuos, es decir, que sea complemento de la educación escolarizada tal como la conocemos hoy día.

La educación a distancia “consiste en una educación que se entrega a través de un conjunto de medios didácticos que permiten prescindir de la asistencia de clases regulares y en la que el individuo se responsabiliza por su propio aprendizaje”.² Por tanto, es una modalidad educativa no presencial que se basa en la creación y desarrollo de diversas estrategias metodológicas, medios y materiales de estudio para establecer una relación adecuada entre quienes participan conjuntamente en un proceso educativo pero no coinciden en tiempo o lugar.

La educación virtual y otras formas no escolarizadas de enseñanza y de aprendizaje se han convertido en estrategias importantes, pero exigentes, para la democratización y ampliación de las posibilidades de acceso a la educación superior con calidad, especialmente para la población productiva y económicamente activa. El éxito de estas me-

¹ Villaroel, Armando y M. Pereira, Francisco, La educación a distancia: desarrollo y apertura, p. 31.

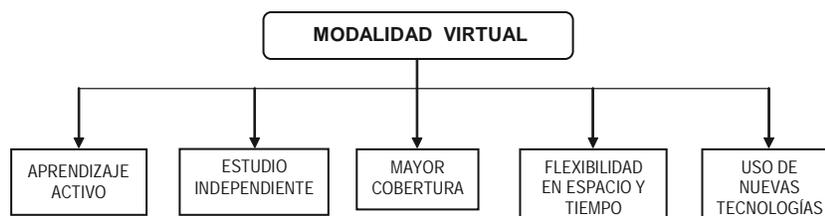
² Citado por Fainholc, Beatriz, La interactividad en la educación a distancia, p. 24.

didias y estrategias depende de la “idoneidad ética, pedagógica y profesional de los docentes; de la calidad de las mediaciones pedagógicas que producen y emplean; de la eficiencia en la utilización de los recursos; del conocimiento de las necesidades y condiciones de la población a la cual sirven; de la actualización de sus programas curriculares, de su infraestructura de soportes, especialmente de la claridad de su misión, del alcance de su visión y de su enfoque de la gestión educativa, acorde con la racionalidad de la educación superior y con la identidad de la estrategia, en términos de la coherencia entre fines y medio para legitimar su acción”.³

Los cursos virtuales facilitan el tiempo de estudio en forma independiente al no quedar sujeto el alumno a un horario específico. Además, sirven de apoyo didáctico a las actividades que se realizan en los cursos presenciales al proporcionar mayor acceso a la información, que crean situaciones de simulación de casos que establecen actividades similares a las que se enfrentarán los alumnos en su vida profesional.

En los cursos virtuales la interacción se lleva a cabo a través del uso de diversas tecnologías y el enfoque pedagógico busca centrar su atención en el alumno como promotor de su propio proceso académico, colaborando en ello con otros estudiantes que comparten los mismos intereses profesionales y laborales. Dentro de esta modalidad, la educación a distancia se presenta como un proceso continuo, en el que existe una amplia variedad de fuentes de información a las que el alumno puede recurrir.

Las ventajas de la modalidad virtual se pueden apreciar en el siguiente esquema:



³ Ramón Martínez, Miguel A., “La educación a distancia y la universidad virtual”. Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, ICES, Santafé de Bogotá, 1997.

En la mayoría de los países del mundo, incluido México, la educación a distancia de alta calidad es de difícil acceso, debido a los altos costos que tienen que cubrir quienes aspiran a recibirla; en este caso, el Tribunal Electoral logró capacitar y sigue capacitando a un gran número de personas sin costo alguno para ellas, ya que sólo es necesario que el alumno cuente con un equipo de cómputo básico, y que forme parte de un órgano jurisdiccional o administrativo electoral local.

II. Metodologías de educación virtual

La metodología responde al cómo enseñar y aprender; y en cada modelo de educación virtual se destaca la metodología como base del proceso. A continuación se desatacan tres de los métodos más sobresalientes: el método sincrónico, asincrónico y aula virtual-presencial.

1. Método sincrónico

Son aquellos en el que el emisor y el receptor del mensaje en el proceso de comunicación operan en el mismo marco temporal, es decir, para que se pueda transmitir dicho mensaje es necesario que las dos personas estén presentes en el mismo momento.

Estos recursos sincrónicos se hacen verdaderamente necesarios como agente socializador, imprescindible para que el alumno que estudia en la modalidad virtual no se sienta aislado, como por ejemplo: videoconferencias con pizarra, audio o imágenes como el *Netmeeting* de internet, *chat*, *chat* de voz, audio y asociación en grupos virtuales.

2. Método asincrónicos

Transmiten mensajes sin necesidad de coincidir entre el emisor y receptor en la interacción instantánea. Requieren necesariamente de un lugar físico y lógico, como por ejemplo un servidor, en donde se guardarán y tendrá también acceso a los datos que forman el mensaje.

Son más valiosos para su utilización en la modalidad de educación a distancia, ya que el acceso en forma diferida en el tiempo de la

información se hace absolutamente necesaria por las características especiales que presentan los alumnos que estudian en esta modalidad virtual (limitación de tiempos, cuestiones familiares y laborales, etc.). Como ejemplo tenemos el correo electrónico, foros de discusión, páginas de internet, textos, gráficos animados, audio, discos compactos interactivos, video, casetes, etc.

3. Unión de ambos métodos (asincrónico y sincrónico)

Al unir los métodos antes señalados, la enseñanza aprendizaje de educación virtual se hace más efectivo, tal y como se describe a continuación:

- Es el método de enseñanza más flexible, porque no impone horarios.
- Es mucho más efectivo que las estrategias autodidactas de educación a distancia.
- Estimula la comunicación en todo el momento e instante.
- Celebración de debates.
- La asignación de tareas grupales.
- El contacto personalizado con los instructores.
- Audio videoconferencia.
- Pizarras electrónicas.
- Compartimiento de aplicaciones.
- Contenidos multimedia basados en *web*.
- Conversaciones privadas, charlas y otras funciones de este tipo.
- Los instructores controlan las presentaciones, formulan preguntas a los alumnos, los orientan y dirigen la comunicación durante la clase.

III. Ventajas y desventajas de la educación virtual

Dentro de las ventajas de la enseñanza virtual para los alumnos encontramos las siguientes:

- Se sienten personalizados en el trato con el docente y sus compañeros.
- Puede adaptar el estudio a sus horarios personales.

- Puede realizar sus participaciones de forma meditada gracias a la posibilidad de trabajar de manera independiente.
- Podrá seguir el ritmo de trabajo marcado el profesor y sus compañeros del curso.
- El alumno tiene un papel activo que no limita recibir información sino que forma parte de su propia formación.
- Todos los alumnos tienen acceso a la enseñanza, sin verse perjudicados aquellos que no pueden acudir periódicamente a clases por motivos de trabajo, la distancia...
- Se beneficia de las ventajas de los distintos métodos de enseñanza y medios didácticos tradicionales, al evitar los inconvenientes de los mismos.
- Existe mejora de la calidad de aprendizaje.
- Optimización del aprendizaje significativo: al mismo tiempo asimila otro tipo de aprendizaje.
- Ahorro de tiempo y dinero, ya que el alumno no tiene que trasladarse al centro de estudio.
- Promueve la interacción del compañerismo.
- El estudiante es protagonista de su propio proceso formativo.
- El estudiante recibe una instrucción más personalizada.

Las desventajas de la educación virtual pueden ser las siguientes:

- El acceso desigual en la población.
- Limitaciones técnicas: desconexiones, imprecisiones.
- Fallas técnicas que pueden interrumpir las clases o las sesiones de *chat*.
- La comunicación de red y la vía excedente de los alumnos puede desviar la atención de los alumnos.
- Alto costo del material de los equipos y de la producción del material.
- Falta de estandarización de las computadoras y multimedias.
- Falta de programas en cantidad y calidad.
- Puede ser lenta y por lo tanto desmotivadora.
- Los materiales pueden no estar bien diseñados y confeccionados.

- Puede ser que el educando se aíse y no planifique correctamente sus actividades y horarios.
- Se utilizan canales unidireccionales de comunicación con el alumno.
- No se ofrece el mismo contacto persona a persona así como las clases presenciales.
- Se requiere un esfuerzo de mayor responsabilidad y disciplina por parte del estudiante.
- No todo se puede aprender del internet.
- Escasez de docencia, a nivel mundial; sólo un tercio de profesores que dictan clases virtuales han sido entrenados para enseñar por internet.

IV. Cursos virtuales como una modalidad de capacitación electoral

Los cursos o eventos académicos impartidos en la modalidad virtual son aquellas actividades que se desarrollan, a distancia, vía electrónica y de manera gratuita, a través del Centro de Capacitación Judicial Electoral. En esta modalidad, se hace uso intensivo de las nuevas tecnologías de la información, como internet y correo electrónico, mediante la utilización de equipo de cómputo.

En consecuencia, dichas actividades académicas impartidas en la modalidad virtual, facilitan el tiempo de estudio en forma independiente al no quedar sujeto el alumno a un horario específico. Además, sirven de apoyo didáctico a las actividades que se realizan en los cursos presenciales al proporcionar mayor acceso a la información, y crear situaciones de simulación de casos que establecen actividades similares a las que se enfrentan los alumnos en su vida profesional.

En dichos cursos, la interacción se lleva a cabo a través del uso de diversas tecnologías y el enfoque pedagógico busca centrar su atención en el alumno como promotor de su propio proceso académico, en colaboración en ello con otros estudiantes que comparten los mismos intereses profesionales y laborales. Dentro de esta modalidad, la educación a distancia se presenta como un proceso continuo, en el que existe una amplia variedad de fuentes de información a las que el alumno puede recurrir.

Los cursos virtuales son una alternativa efectiva, cuando diversas condiciones impiden la realización de presenciales, debido a que esta opción constituye una modalidad educativa flexible que permite a los alumnos participar en los cursos que imparte el Tribunal Electoral, sin que tengan que desplazarse de sus sedes de trabajo, por lo tanto, entre las principales funciones del Centro de Capacitación se encuentra la de impulsar la consolidación de la educación a distancia, a través del empleo de herramientas tecnológicas en beneficio de la difusión y conocimiento del Derecho Electoral, toda vez que las transformaciones que ha experimentado el país en los últimos años y la dinámica propia de los organismos electorales han obligado a éstos a la constante capacitación de su personal.

1. Taller Virtual de Nulidades Electorales

El Centro de Capacitación Judicial Electoral, con el propósito de elevar la calidad de la función jurisdiccional que realizan los organismos e institutos electorales de las entidades federativas, diseñó el Taller Virtual de Nulidades Electorales que se sustenta en la corriente constructivista, en la cual el alumno construye, modifica, enriquece y diversifica sus conocimientos, ya que se le otorgan herramientas de argumentación y conocimiento de la Teoría General de las Nulidades, valoración de pruebas y argumentación jurídica.

El alumno se reconoce como un agente activo de construcción de los aspectos cognitivos, sociales y afectivos que se producen día a día como resultado de la interacción. La construcción se realiza a partir de sus propias experiencias por lo que es importante promover actividades en las que se propicie ante todo la reflexión, razón por la cual los participantes adquieren habilidades para resolver problemas prácticos que se les pueden presentar en su trabajo cotidiano y también aprenden elementos de la democracia.

En todo momento el alumno se considera como el promotor de su propio proceso educativo, razón por la cual los asesores buscan orientarlos y motivarlos para que de ellos mismos surjan las inquietudes y compartan sus ideas. Esta comunicación se realiza vía correo electrónico, con lo cual es posible interactuar de manera personal, aprovechando que esta herramienta está disponible en cada momento.

Durante el desarrollo de los talleres virtuales de nulidades que se impartieron en el Centro de Capacitación fueron evidentes las ventajas, ya que gran número de participantes, aun presentando una fuerte carga de trabajo, pudieron participar en los mismos, ya que lograron realizar las actividades solicitadas sin interrumpir sus compromisos laborales.

Desde septiembre del año 2003 a la fecha, se han impartido cinco talleres y se encuentra el sexto en línea, y los resultados coinciden con los esperados ya que en total se han beneficiados 713 personas, facilitando la capacitación y retroalimentación del personal de los órganos jurisdiccionales y administrativos electorales de todo el país, sin importar el lugar de adscripción, debido a que estos cursos se encuentran dirigidos principalmente al personal jurídico de los tribunales, salas, consejos e institutos electorales de las entidades federativas en las que esté por iniciar o se encuentre en curso el proceso electoral.

EDICIÓN	PRIMERA	SEGUNDA	TERCERA	CUARTA	QUINTA	SEXTA
Fechas de realización	2 sept. a 17 nov. 2003	8 marzo a 27 mayo 2004	9 mayo a 14 julio 2005	15 agosto a 25 oct. 2005	13 marzo a 2 junio 2006	11 junio a 24 sept. 2007
Alumnos admitidos	152	146	57	60	146	152
Dirigido a	Personal jurídico de tribunales e institutos electorales de 24 entidades federativas	Personal jurídico de tribunales e institutos electorales de 22 entidades federativas	Personal jurídico de tribunales e institutos electorales de 16 entidades federativas	Personal jurídico de los tribunales electorales de Hidalgo y Nuevo León	Personal jurídico de tribunales e institutos electorales de 23 entidades federativas	Personal jurídico de tribunales, salas, institutos, consejos y juntas electorales de 22 entidades federativas
Alumnos aprobados	95	121	40	25	90	Pendiente

2. Materiales y recursos pedagógicos

Todo el material de estudio se entrega vía electrónica y, adicionalmente, se definen estrategias de aprendizaje para apoyar a los alumnos en su proceso educativo, mismas que les permiten sistematizar la información que se pone a disposición de los participantes en la página *web* del Taller de Nulidades.

El diseño de las actividades de aprendizaje permiten que el alumno construya, modifique, enriquezca y diversifique sus conocimientos, ya que se le motiva para que participe activamente en los ejercicios que requieren una confrontación de sus ideas y experiencias con las de sus demás compañeros y asesores.

Para instrumentar este taller se eligió al internet como recurso educativo virtual por ser una de las tecnologías que hace accesible, con mayor rapidez, la información. Esto representa una gran ventaja para el alumno, pues sólo requiere de una computadora con módem, un *software* y un servidor para entrar a la red, siendo estos elementos que están a su alcance, ya sea en su casa, en su centro de trabajo o a través de los llamados “café internet”.

El *chat* es seleccionado como una herramienta muy útil, porque proporciona múltiples ventajas para el desarrollo de las actividades colectivas; a tal grado que los asesores pueden mantener comunicación en tiempo real con los alumnos que forman parte de su grupo.

3. El vínculo alumno-asesor

En todo momento, el alumno es considerado promotor de su propio proceso educativo, razón por la cual el asesor busca orientarlo y motivarlo para que de él mismo surjan las inquietudes y compartan sus ideas.

La comunicación entre el alumno y asesor se realiza vía correo electrónico y *chat*, con lo cual es posible interactuar de manera personal, aprovechando las herramientas del sistema.

V. Conclusiones

- a. El proceso de la educación a distancia es complejo, por lo que muchas veces la valoración negativa de esta modalidad es producto del desconocimiento de la misma.
- b. Es una respuesta adecuada a la demanda educativa actual y la calidad que alcance depende, al igual que la modalidad presencial, de una correcta y responsable planificación, organización, dirección y control de los procesos.
- c. La responsabilidad del alumno es fundamental. La presencia de conductas de entrada son relacionadas con habilidades intelectuales, más que con contenidos, son requisitos necesarios.
- d. La poca valoración que algunos dan a este tipo de modalidad es producto del desconocimiento de la complejidad de este pro-

- ceso. También se olvida que el aprendizaje siempre es individual, se da sólo en el alumno; por consiguiente, tanto en la participación de la clase formal, como en el silencio del estudio, de la lectural del análisis intelectual, lo que importa es el aprendizaje.
- e. La educación a distancia ha pasado de ser una propuesta innovadora en contextos educativos, a situarse como eje de acción entre las iniciativas que promueven el desarrollo de la sociedad del conocimiento. Esa evolución ha propiciado la adaptación de los postulados clásicos de la educación a distancia y su adecuación a los usos tecnológicos y los ambientes de aprendizaje virtuales.

Fuentes de información

- Acosta, Willman, *Diseño de cursos virtuales*, Venezuela, 2002.
- Banet, Miguel, *Paradojas en los entornos virtuales*, 2001.
- Duart, Joseph, *Aprender sin distancias*, México, 2002.
- Gámez Rosalba, *¿La Educación Virtual es Real?* Google.com, México, 2002.
- Loaiza Álvarez, Roger, *Facilitación y Capacitación Virtual en América Latina*, Colombia, 2002.
- Scagnoli, Norma, “El aula virtual: usos y elementos que la componen” USA, 2001.
- UNESCO, *Manual de orientaciones básicas sobre educación a distancia y la función tutorial*, San José, Costa Rica, 1987.

La omisión legislativa en la protección de los derechos políticos

Claudia Pastor Badilla y
Eduardo Hernández Sánchez*

SUMARIO: Introducción. I. La fuerza normativa de la Constitución. II. Referencia al artículo 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. III. La inconstitucionalidad por omisión legislativa. IV. Interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. V. Interpretación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. VI. Conclusiones.

Introducción

En la actualidad una de las grandes tendencias contemporáneas en materia de derechos humanos apunta a su universalización, sin embargo, por desgracia, es sólo una tendencia, no una realidad consolidada. La universalización¹ de los derechos ha tropezado históricamente

* Asesora y Secretario de Estudio y Cuenta, en la ponencia del Magistrado Pedro Esteban Penagos López, integrante de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

¹ Al referirse al mismo tema, Germán Bidart Campos lo identifica como el fenómeno de la internacionalización. Véase *La interpretación del Sistema de Derechos Humanos*, Buenos Aires, Ediar, 1994, pp. 148 y s.

con una serie impresionante de resistencias. En México, como en muchos otros países, en algunas ocasiones se ha esgrimido la idea de la soberanía nacional para no responder a violaciones de derechos humanos y para no someterse a los mecanismos jurisdiccionales de carácter supranacional encargados de proteger esos derechos, dentro de los cuales han sido considerados los derechos políticos.

Este fenómeno de la universalización, su protección, así como su tutela jurisdiccional en instancias supraestatales, que antes pudo verse como un problema exclusivo de la jurisdicción interna de los estados, hoy es un tópico que atañe a la jurisdicción internacional. Es decir, se trata de un desplazamiento al ámbito internacional de la problemática de los derechos humanos, de su defensa, de su protección y de su promoción, todo lo cual coloca a la persona humana como sujeto del derecho internacional público, pues con la inclusión de novísimas instituciones como la jurisdicción internacional, las personas, de manera individual, tienen acceso directo para pedir la protección de sus derechos.

Uno de los principales temas que giran en torno a la cuestión de los derechos humanos, es el relativo a su “garantía”, pues, para no reducir su validez a un campo estrictamente teórico, se torna necesario el establecimiento de garantías que permitan brindarles efectividad, como la previsión de mecanismos jurisdiccionales que entrañen la sumisión del poder a las normas de derechos fundamentales.²

Junto a esa visión, Luigi Ferrajoli ha sostenido la necesidad de distinguir entre los derechos y sus garantías. Esta distinción permite, según dicho autor, que la ciencia jurídica no se limite a constatar la inutilidad de un derecho no justiciable, sino que se convierta en una palanca de denuncia del incumplimiento de los poderes públicos que no han establecido o bien las correspondientes obligaciones para los sujetos a los que se dirigen los derechos (lo que Ferrajoli llama *garantías primarias*), o los remedios procesales para el caso de que esos sujetos no den cumplimiento a tales obligaciones (las llamadas por el mismo autor *garantías*

² En ese sentido se ha pronunciado Francisco Rubio Llorente. Véase “La Constitución como norma jurídica”, *Temas básicos de derecho constitucional*, Aragón Reyes, Manuel (coord.), t. I, Madrid, Civitas, 2001, p. 24.

secundarias);³ la ausencia de ambos tipos de garantías da lugar a *lagunas primarias* o *lagunas secundarias*, respectivamente.

Inmerso en ese fenómeno de la universalización, el Estado mexicano ha suscrito diversos instrumentos internacionales que prevén la tutela de derechos humanos, entre los que se encuentra la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 22 de noviembre de 1969, donde además se previó una tutela judicial de esos derechos.

Asimismo, el tema relativo a las garantías jurisdiccionales de los derechos humanos ha cobrado particular auge en nuestro país en los últimos tiempos, en tanto que, paulatinamente, se han ido incorporando distintos procesos constitucionales, en los cuales la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación figuran como indiscutibles protagonistas. Esta situación se proyectó hacia el ámbito internacional, a raíz de la reciente sujeción del Estado mexicano a la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Esta situación logró subsanar, en parte, grandes vacíos existentes en lo relativo a la tutela de los derechos humanos, pero que, por su misma complejidad, aún es un reto, pues en la actualidad, las omisiones o vacíos legislativos, es decir, la ausencia de normas generales y abstractas necesarias para hacer efectivo un derecho consagrado en la Constitución o un tratado internacional, están exentas del control jurisdiccional, al no existir en el sistema jurídico mexicano mecanismos para su tutela efectiva, ya que el juicio de amparo, que en principio podría pensarse como el control constitucional idóneo para tal fin, se estimó improcedente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La falta de previsión de un mecanismo idóneo para controlar las omisiones legislativas pugna con lo dispuesto en el artículo 2 de la Convención Americana de Derechos Humanos, que fue suscrita y ratificada por el Estado mexicano, y esta situación produce el efecto negativo de que la eficacia, la vigencia y la efectividad de los derechos, queden subordinados a la voluntad de los poderes constituidos, y de ese modo, son éstos los que determinarán cuándo emitir las disposi-

³ Ferrajoli, Luigi, *Derechos y Garantías. La Ley del más débil*, Madrid, Trotta, 1999, pp. 61 y 62.

ciones pertinentes que den vigencia y efectividad a los derechos humanos, consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales.

Ante esta perspectiva, en estas líneas pretendemos destacar la actividad desarrollada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación cuando los planteamientos que debe resolver involucran situaciones relacionadas con derechos tutelados en las constitucionales locales, pero que no cuentan con la reglamentación necesaria para hacerlos efectivos; en la solución de estos conflictos, se atiende a una visión garantista del moderno Estado democrático de derechos para hacer posible el ejercicio de los derechos políticos, con el fin de alcanzar un sistema integral de tutela de tales derechos como parte de los derechos humanos.

I. La fuerza normativa de la Constitución

El reconocer a la Constitución como la norma fundamental del ordenamiento se genera el problema de su eficacia, o mejor dicho, de su fuerza normativa. La contraposición entre constitución formal y constitución material, y la interrogante sobre su fuerza normativa, se presenta porque no existe ni puede existir una voluntad superior que imponga coactivamente su cumplimiento. La fuerza normativa de la Constitución descansa, más que en las demás normas, en el consentimiento de la sociedad, en su aceptación como el mejor instrumento para ordenar jurídicamente los conflictos políticos que en aquélla se producen.

En el proceso evolutivo del concepto de Constitución se han dado dos respuestas al problema de su fuerza normativa: la del constitucionalismo liberal y la del constitucionalismo democrático.

Por ahora sólo queremos hacer referencia a la concepción material de la Constitución, relacionado a partir del constitucionalismo democrático, al ser el apegado a la concepción contemporánea.

Dentro de este campo, comúnmente se habla de la constitución como norma, con el objeto de hacer referencia a una característica necesaria y común de todas las disposiciones constitucionales, identificadas como partes de ella.

Esta característica se suele denominar supremacía, es decir, un rango o valor superior al del resto de las normas integrantes de un deter-

minado sistema jurídico, el cual servirá de parámetro para resolver qué normas deben considerarse inválidas, es decir, inconstitucionales, en la medida en que vayan contra lo dispuesto por la Constitución, o no hayan sido creadas por los órganos competentes y de acuerdo con el procedimiento previsto para ello.

En ese sentido se ha pronunciado Eduardo García de Enterría, quien al referirse a la Constitución como norma, señala que, por una parte, configura y ordena los poderes del Estado, por ella constituidos; por otra, establece los límites del ejercicio del poder y el ámbito de libertades y derechos fundamentales, así como los objetivos positivos y las prestaciones que el poder debe cumplir en beneficio de la comunidad.

Así, la Constitución es la primera de las normas del ordenamiento entero. Primero, porque define el sistema de fuentes formales del Derecho, de modo que sólo será válida una ley o un reglamento cuando se dicte conforme a lo dispuesto por la Constitución. Segundo, porque en la medida en que la Constitución es la expresión de una intención fundacional, configuradora de un sistema entero basado en ella, tiene una pretensión de permanencia, lo que parece asegurarle una superioridad sobre las normas ordinarias.⁴

Se trata pues, de una característica esencial, necesaria, sin la cual no cabe hablar de Constitución; sin embargo, dicha característica se reduciría a un campo estrictamente teórico si no tuviera efectividad práctica, de modo que, para que no suceda tal situación, se torna necesario el establecimiento de garantías constitucionales que permitan la efectividad de las normas supremas.

Como apunta Francisco Rubio Llorente,⁵ la más elemental de esas garantías es la de dotar a la Constitución de un rango formal y no sólo esencial superior al del resto de las leyes, de manera que no le sea posible al legislador ordinario modificarla. No obstante, el propio autor señala otro tipo de garantías, que entrañan la sumisión del poder (especialmente del legislativo, al que todos los demás están subordinados) a la Constitución, el cual puede estar garantizado de modo exclusivamente político o también jurisdiccional.

⁴ García de Enterría, Eduardo, *La Constitución como Norma y el Tribunal Constitucional*, Civitas, Madrid 1994, pp. 49 y 50.

⁵ *Op. cit.*, pp. 23 y 24.

Este último supuesto cobra particular auge tratándose de la posibilidad de someter al control jurisdiccional la constitucionalidad de las leyes, aspecto que, en la actualidad, parece no estar sujeto a discusión.

En efecto, en palabras de García de Enterría,⁶ la técnica de atribuir a la Constitución el valor normativo superior, inmune a las leyes ordinarias y más bien determinante de la validez de éstas, adquiere significación a partir de su tutela judicial, que en su opinión constituye la más importante creación, con el sistema federal, del constitucionalismo norteamericano, y es precisamente en este último aspecto donde pretendemos destacar la labor interpretativa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pues, en nuestro país, el control de los actos del legislador encuentra serios vacíos que deben ser colmados con prontitud.

En suma, puede decirse que el aspecto distintivo de las constituciones con fuerza normativa son las garantías constitucionales, es decir, las garantías de la soberanía popular frente a la soberanía parlamentaria, las garantías de la Constitución frente a la ley. Entre las garantías más importantes se pueden distinguir: su connotación de rigidez, en tanto que únicamente es reformable a través de un procedimiento distinto al del ordinario y considerablemente agravado con respecto a éste, con base en el cual se va afirmando progresivamente el control de constitucionalidad sobre los actos del legislador⁷ y necesariamente, la posibilidad de control jurisdiccional en relación con los actos u omisiones atribuibles al poder legislativo en relación con derechos consagrados en la propia Constitución.

II. Referencia al artículo 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos

Este instrumento internacional fue adoptado en la ciudad de San José de Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969, y fue aprobado por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, el 18 de diciembre

⁶ *Op. cit.*, pp. 50 y 51.

⁷ En palabras del juez John Marshall en su célebre sentencia que resolvió el caso *Marbury vs. Madison*: "los poderes del legislador son limitados y para que tales límites no se confundan u olviden se ha escrito la Constitución".

de 1980, según decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 9 de enero del año siguiente. El artículo 2 de dicha convención señala:

“Artículo 2. Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno. 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.”

El contenido de esta disposición nos inserta en la problemática de su interpretación y lo que la doctrina ha denominado normas autoejecutables. Al respecto, el profesor Buergenthal ha señalado que el mero hecho de que en un estado, los tratados adquieran el carácter de derecho interno tras la ratificación, no significa necesariamente que un tratado específico o una disposición de un tratado sea considerado capaz de crear derechos u obligaciones legales directamente ejecutables en los tribunales, puesto que lo hagan depende de muchos factores. Los tratados o sus provisiones que no sean autoejecutables no hacen nacer derechos u obligaciones legales aplicables directamente por los tribunales hasta que no exista una medida ulterior del ejecutivo o del legislativo. Que el tratado sea o no autoejecutable es una cuestión de derecho interno, en la que lo interno determina si el tratado crea derechos ejecutables por los tribunales internos. Los tribunales pueden responder de distintos modos según cada país de acuerdo con sus constituciones nacionales, sus tradiciones jurídicas, sus precedentes históricos y sus instituciones políticas.⁸

Es decir, la interpretación de este artículo se vincula con el tema de si todos los derechos humanos contenidos en tratados pueden ser invocados directamente por los individuos ante los tribunales domésticos, una vez que el ordenamiento jurídico interno da la validez interna a

⁸ Banco Interamericano de Desarrollo, *La dimensión internacional de los derechos humanos*, Washington, 1999, p. 98.

los tratados. El problema se presenta, por lo tanto, no en la validez dentro del Estado del tratado en su integridad, sino en la posibilidad de que determinadas normas del tratado no puedan ser aplicadas por los tribunales domésticos, porque su formulación no lo permite.

De esta manera, conforme con la disposición en examen, si una norma de un tratado no puede aplicarse directamente por el juez, el Estado debe dictar la legislación correspondiente para que el derecho humano contenido en ella sea gozado de manera plena. En caso de incumplimiento de esta obligación corresponde al juez considerar la posibilidad de aplicar la norma cuando se enfrente a un caso particular. Él debe examinar la norma del tratado que se invoca o que él pretende aplicar, con el fin de decir si su formulación se basta a sí misma para aplicarla. Si no tiene otra alternativa que dejar de aplicarla, el problema vuelve, en principio, al órgano legislativo, y es en este punto donde se pretende insertar la problemática, pues el sistema jurídico de México no cuenta con un mecanismo para impugnar las omisiones del legislador, que sean necesarias para desarrollar un derecho consagrado en la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o bien, en alguno de los tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano.

III. La inconstitucionalidad por omisión legislativa

La Constitución democrática y social de derecho coloca al legislador en una peculiar posición política y jurídica. Sin lugar a dudas se trata del órgano constitucional dotado del mayor grado de legitimidad democrática en el seno del Estado, fruto de su representatividad articulada a través del sistema electoral. Sin embargo, y pese a esa especial posición, es un órgano sujeto a control, porque está sometido a la Constitución que lo crea y que además le dota de plena legitimidad democrática. Ese sometimiento es el fundamento del control de sus actos por la jurisdicción constitucional, la cual debe ceñir ese control a términos estrictamente jurídicos. Dentro de su libertad genérica de decisión, el legislador puede optar por permanecer pasivo, por estar callado, lo que en rigor supone no legislar. Ese silencio legislativo puede tener consecuencias contrarias a la Constitución

cuando mantiene situaciones jurídicas no queridas por la propia Constitución. El legislador está obligado a legislar en todos los tópicos necesarios para dar cumplimiento a los derechos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano.

Es decir, no todo silencio sobre el particular constituye una contradicción a la Constitución, sino sólo aquellos silencios, bien de la ley, bien del legislador, que provoquen situaciones jurídicas contrarias a la Constitución pueden y deben ser declarados omisiones inconstitucionales.⁹

Esta figura tiene su razón de ser en que, por lo general, las normas que conforman una Constitución o un tratado internacional sobre derechos humanos incluyen disposiciones normativas que requieren un desarrollo posterior por parte de los órganos constituidos, principalmente del Legislativo. Sólo es posible identificar, de manera objetiva, en qué ocasiones el legislador tiene el deber de legislar atendiendo a las características de las normas constitucionales, de cuyo dictado se desprenderá si ordenan o autorizan su desarrollo normativo.¹⁰

Sin embargo, como se apuntó al inicio, no se trata de que el legislador cometa una infracción constitucional con su silencio o inactividad por el mero incumplimiento de una *obligación* o *deber* de legislar, puesto que tal obligación o deber no existen. La infracción se produce si la inactividad o silencio del legislador originan una situación jurídica contraria a la Constitución.

Desde otro punto de vista, el hecho de que las Constituciones actuales consignent varias normas programáticas no conlleva el nacimiento de un derecho de los individuos a que se desarrollen normativamente tales preceptos constitucionales. La redacción misma de nuestra Constitución aclara muchas cosas, pues a los órganos estatales se les “faculta”, se les dota de competencia para que actúen, pero ello no quiere decir que efectivamente lo hagan. Tanto el Ejecu-

⁹ Villaverde, Ignacio, “La inconstitucionalidad por omisión. Un nuevo reto para la justicia constitucional”, *En busca de las normas ausentes*, Carbonell, Miguel (comp.), México, UNAM, 2003.

¹⁰ Véase Zagrebelsky, Gustavo, “La Constitución y sus normas”, Carbonell, Miguel (comp.), *Teoría de la Constitución. Ensayos escogidos*, México, Porrúa, 2000, p. 79.

tivo como el Legislativo son órganos eminentemente políticos, que responden a impulsos principalmente de esa naturaleza y cuya actuación está orientada, por lo regular, por criterios políticos. Además de que muchas normas, sobre todo las programáticas, requieren de condiciones materiales previas para su efectiva aplicación o desarrollo.

En cambio, las consecuencias normativas que pudieran derivarse de la inactividad legislativa, esas sí deben ser objeto de control jurisdiccional. El control de la constitucionalidad de las omisiones legislativas, por tanto, tendrá por objeto regular las consecuencias jurídicas que de ella se derivan, no la inactividad en sí del órgano legislativo. Un tribunal constitucional está impedido para evaluar el no ejercicio de las facultades constitucionales, sino sus efectos normativos. Sólo en este caso se puede contar con un parámetro objetivo de comparación que permita realizar efectivamente el control de constitucionalidad.

De este modo, si el legislador incurre en una omisión legislativa, es decir, no legisla y desarrolla algún precepto de la Constitución, no comete propiamente una infracción a la misma. Si su silencio o inactividad fomenta la creación o mantenimiento de efectos normativos contrarios al texto constitucional entonces, y sólo entonces, su inacción podrá ser reputada como *f fuente de inconstitucionalidad*. Sin embargo, cuando ante la omisión legislativa un precepto constitucional no cobra plena eficacia, y de ello conoce el juzgador de constitucionalidad, corresponde a éste, mediante su labor de interpretación, *intentar en lo posible*, sin violentar el principio de división de poderes, pero en aras de los de colaboración y de supremacía constitucional, hacer eficaz el precepto constitucional en examen. Así, la labor del juez de constitucionalidad, en el caso de las omisiones legislativas, no es castigar al órgano que deja de hacer algo esperado, probable, sino tratar de dotar de plena eficacia a la norma constitucional que no la tiene, puesto que, como órgano constituido y como defensor de la Constitución, su labor consiste esencialmente en luchar por la plena aplicación de las normas constitucionales.

El tipo de solución que adopte el juzgador dependerá, necesariamente, del instrumento procesal por medio del cual se le presente a examen la inconstitucionalidad por omisión. Y el diseño de este instrumento dependerá del objeto del control, ya sean efectos concretos e individuales contrarios a la Constitución que el silencio del legisla-

dor genera, o bien ineficacia de preceptos constitucionales que no origina, en principio, agravios personales y directos. La solución que se ha adoptado en países como Portugal y, principalmente, Brasil, ha consistido en dos instituciones procesales de protección a la Constitución: el *mandado de injunção* y la acción de inconstitucionalidad por omisión.

La inconstitucionalidad por omisión no es del todo extraña al sistema constitucional mexicano. Es en Veracruz donde, a partir de la reforma integral a su Constitución, llevada a cabo en 2000, se consigna expresamente el proceso de control de la constitucionalidad derivado de la inactividad legislativa.

IV. Interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

La Suprema Corte de Justicia se ha ocupado ya del tema de la inconstitucionalidad por omisión legislativa, entendida como inactividad normativa del órgano legislativo, tanto en el caso de la falta de desarrollo legislativo de un derecho individual constitucionalmente consagrado como del caso de omisiones legislativas que no causan un agravio personal y directo.

En el amparo en revisión 961/97 se planteó el problema ya no de hacer efectivo un derecho individual consagrado en la Constitución, sino el consistente en que el legislador no había emitido la ley o adecuado la existente a una reforma constitucional. En tal situación, el máximo tribunal federal estimó que el juicio de amparo es improcedente, y al respecto emitió la siguiente tesis jurisprudencial:

“LEYES, AMPARO CONTRA. ES IMPROCEDENTE AQUEL EN QUE SE IMPUGNA LA OMISIÓN DEL LEGISLADOR ORDINARIO DE EXPEDIR UNA LEY O DE ARMONIZAR UN ORDENAMIENTO LEGAL A UNA REFORMA CONSTITUCIONAL. Respecto de la omisión del legislador ordinario de dar cumplimiento al mandato constitucional de expedir determinada ley o de reformar la existente en armonía con las disposiciones fundamentales, es improcedente el juicio de garantías, de conformidad con lo dispuesto en el

artículo 73, fracción XVIII, de la Ley de Amparo, en relación con lo establecido en los artículos 107, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 76 de la citada legislación ordinaria, en virtud de que, según el principio de relatividad que rige en el juicio de amparo, la sentencia que en éste se dicte será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare, lo que impide que una hipotética concesión de la protección federal reporte algún beneficio al quejoso, dado que no puede obligarse a la autoridad legislativa a reparar esa omisión, es decir, a legislar, pues esto sería tanto como pretender dar efectos generales a la ejecutoria, ya que la reparación constitucional implicaría la creación de una ley que es una regla de carácter general, abstracta y permanente, la que vincularía no sólo al peticionario de garantías y a las autoridades señaladas como responsables, sino a todos los gobernados y autoridades cuya actuación tuviera relación con la norma creada, lo que es inconcuso resultaría apartado del principio de relatividad enunciado”.¹¹

El criterio de nuestro máximo tribunal, esclareció los alcances de la procedencia del juicio de amparo tratándose de omisiones legislativas, pero provocó un gran vacío en materia de control jurisdiccional de ese tipo de actos en nuestro país, en franca debilitación de la fuerza normativa de las normas de derechos humanos.

Ante esa situación, es entonces necesario preguntarse si en el ordenamiento constitucional vigente a nivel federal existe un mecanismo procesal semejante a la inconstitucionalidad por omisión legislativa. Sobre todo un mecanismo que derive en una sentencia que pueda llegar a tener efectos generales, puesto que sólo así se subsanaría el defecto del amparo en este tipo de situaciones.

Al no encontrar una respuesta afirmativa, es que queremos destacar la interpretación realizada por la Sala Superior del Tribunal Elec-

¹¹ Tesis de jurisprudencia P. CLXVIII/97 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo VI, materia común, diciembre de 1997, p. 180.

toral del Poder Judicial de la Federación al resolver el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-1676/2006, como un ejemplo de que la función jurisdiccional puede otorgar, a través de la interpretación del principio de supremacía constitucional, plena eficacia a un derecho fundamental, lo cual constituye una posible herramienta para hacer frente a la omisión legislativa sin necesidad de la declaración de inconstitucionalidad por omisión.

Interpretación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en relación con la omisión de instrumentar un derecho previsto constitucional y legalmente en Tabasco. Comentario de la Sentencia SUP-JDC-1676/2006.

La postura adoptada por el tribunal electoral en relación con la posibilidad de hacer efectivos los derechos tutelados a nivel constitucional o internacional, es congruente con la postura en auge del estado democrático de derecho, para lo cual se narra el problema resuelto en la sentencia indicada.

Planteamiento del problema

Un militante del Partido Acción Nacional promovió un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en contra de un acto de su partido, referente a la elección de candidatos a regidores de representación proporcional, para integrar un ayuntamiento en Tabasco.

La primera cuestión a dilucidar en el asunto, consistió en establecer el cumplimiento de lo previsto por el artículo 80, apartado 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en el sentido de que el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano sólo será procedente cuando el actor haya agotado todas las instancias previas y realizado las gestiones necesarias para estar en condiciones de ejercer el derecho político-electoral presuntamente violado, en la forma y en los plazos que las leyes respectivas establezcan para tal efecto.

Esto es, debía revisarse si la legislación de Tabasco prevé un medio de defensa al ciudadano para controvertir el acto partidista preci-

sado, y así estar en condiciones de exigirle su agotamiento de manera previa a la promoción del juicio para la protección de los derechos político-electorales ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Al efecto, se advirtió que el artículo 63 bis, párrafo 3, fracción V, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco, dispone que al Tribunal Electoral local le corresponde resolver las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político-electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del Estado, en los términos señalados en esa Constitución y las leyes.

Asimismo, se apreció que el diverso artículo 14, fracción II, de la Ley Orgánica del Tribunal Electoral de la propia entidad establece que el Pleno de ese órgano jurisdiccional es competente para conocer del juicio para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos.

Las disposiciones señaladas otorgan un medio de defensa local al ciudadano que, conforme al principio de definitividad previsto en el artículo 80, apartado 2, citado, debía agotar el militante previamente a acudir a la instancia federal. Sin embargo, se advirtió que la instrumentación de ese juicio, es decir, los plazos para su interposición, tramitación, sustanciación y resolución, no estaban regulados en el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de esa entidad.

Ante este panorama, el problema se centró en determinar si la ausencia de la instrumentación del juicio ciudadano podía ser considerada como la imposibilidad de ejercer un derecho consagrado a nivel constitucional local, que hiciera procedente acudir de manera directa a la Sala Superior.

Esto es, se reconoció la existencia del derecho a la jurisdicción a través del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano consignado en la Constitución de Tabasco y en la Ley Orgánica del Tribunal Electoral local, pero se detectó la ausencia en la ley reglamentaria de los elementos indispensables para su ejercicio, en contravención al principio constitucional contemplado en el artículo 17 de la Carta Magna, relativo a una tutela judicial efectiva.

V. Interpretación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Ante esta problemática, la Sala Superior consideró que, si en la legislación local se encuentra contemplado a nivel constitucional y legal un medio de impugnación procedente en contra de actos violatorios de los derechos políticos, el conocimiento y resolución del medio de impugnación correspondía al Tribunal Electoral del Estado de Tabasco, sin que fuera obstáculo para ello, que el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de esa entidad no regulara el trámite y sustanciación del medio de impugnación local denominado juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

Esta conclusión tuvo como base los argumentos siguientes:

- a. El juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano se encuentra previsto en los artículos 63 bis, párrafo 3, fracción V, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco y 14, fracción II, de la Ley Orgánica del Tribunal Electoral de la propia entidad, lo que significa que los gobernados cuentan con un medio de impugnación reconocido no sólo en la ley, sino también a nivel constitucional, para garantizar sus derechos político-electorales.
- b. Un procedimiento tiene un carácter instrumental, esto es, constituye tan sólo un medio para alcanzar un fin, como es la solución de un litigio, de tal forma que el logro de tal objetivo no debe verse obstaculizado por la aparente falta de reglas precisas especiales respecto de este medio de impugnación local.
- c. Si la Constitución o las leyes establecen un derecho, pero la ley no prevé un proceso para su protección, tal circunstancia no implica ni faculta a la autoridad para la vulneración de los artículos 14 y 17 constitucionales, sino que debe proceder a instaurar un proceso encaminado a proteger ese derecho, en el cual se respeten las formalidades esenciales del procedimiento, dada la posibilidad de adecuar las reglas aplicables a los otros medios de impugnación previstos en la propia ley local;

emplear analógicamente tales reglas, o bien, utilizar los principios generales del derecho procesal para instaurar el procedimiento adecuado.

Esta postura judicial sienta un precedente importante, pues a través del ejercicio interpretativo se opta por la preservación de los derechos consagrados constitucionalmente, y se aparta de la posición formalista de que ante la ausencia del medio no se puede obtener el fin.

VI. Conclusiones

1. Las posiciones adoptadas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la Suprema Corte de Justicia de la Nación en relación con el control jurisdiccional de los actos y omisiones del poder legislativo, ponen de relieve la importancia y vigencia que tiene dentro del sistema jurídico mexicano la consolidación de un sistema integral de justicia que haga efectiva la totalidad de los derechos consagrados tanto en la ley suprema de nuestro país, como en los tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano.

2. La posibilidad de hacer efectivos los derechos políticos de los ciudadanos, con independencia de las declaraciones de inconstitucionalidad por omisión legislativa, abonan la idea latente en los órganos supremos de México de lograr el pleno Estado democrático de derecho y son acordes con la lectura generalizada en el contexto internacional de la protección plena de los derechos fundamentales.

3. La interpretación como sistema integrador del derecho es la base indispensable para hacer frente a las lagunas de ley, ante la ausencia de una acción propia de las omisiones legislativas, lo cual permite hacer efectivos los derechos fundamentales de los ciudadanos, pues son el fin último del estado social y democrático de derecho.

Bibliografía

- Aragón Reyes, Manuel (coordinador), *Temas Básicos de Derecho Constitucional*, tomo I, Civitas, Madrid, 2001.
- Banco Interamericano de Desarrollo, *La dimensión internacional de los derechos humanos*, Washington, 1999.
- Bidart Campos, Germán, *La interpretación del Sistema de Derechos Humanos*, Buenos Aires, Ediar, 1994.
- Carbonell, Miguel, *Elementos de Derecho Constitucional*, Fontamara, México, 2004.
- Díaz Revorio, Francisco Javier, *Las Sentencias interpretativas del Tribunal Constitucional*. Valladolid, Lex nova, 2001.
- Ferrajoli, Luigi, *Derechos y Garantías. La Ley del más débil*, Madrid, Trotta, 1999.
- García de Enterría, Eduardo, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Madrid, Civitas, 1993.
- García de Enterría, Eduardo y Fernández Rodríguez, Tomás Ramón, *Curso de Derecho Administrativo*, Madrid, Civitas, t. 1.
- Häberle, Peter, *De la soberanía al derecho constitucional común: palabras clave para un diálogo europeo-latinoamericano*, México, UNAM, 2003.
- Prieto Sanchís, Luis, *Justicia Constitucional y Derechos Fundamentales*, Madrid, Trotta, 2003.
- Villaverde, Ignacio, “La inconstitucionalidad por omisión. Un nuevo reto para la justicia constitucional”, *En busca de las normas ausentes*, Carbonell, Miguel (coord.), México, UNAM, 2003.
- Zagrebelsky, Gustavo, “Teoría de la Constitución, Ensayos escogidos”, *La Constitución y sus normas*, 2a. edición, Porrúa, México, 2002.

Sección Estados

Reformas electorales del estado de Michoacán. Proceso electoral 2007

José Luis Ramírez Huanosto*

SUMARIO: Introducción, I. Reformas al Código Electoral del Estado de Michoacán, II. La Ley de Justicia Electoral del Estado de Michoacán, III. Conclusión.

Introducción

El Estado de Michoacán, al igual que otras 14 entidades federativas,¹ celebra este año *elecciones* ordinarias para elegir al titular del *Poder*

* Profesor investigador en el Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

¹ Elecciones extraordinarias del *Estado de Jalisco* relativas al Ayuntamiento del *Municipio de Tuxcueca* de 18 de febrero anterior. El Estado de Yucatán celebrará su *jornada electoral* el día *20 de mayo* para la renovación del *Ejecutivo, Congreso y Ayuntamientos*. Los estados de Chihuahua, Durango y Zacatecas tendrán su elección constitucional el día *1º de julio* solamente por lo que ve a los cargos de *Diputados locales y Ayuntamientos*. Lo propio lo harán el día *5 de agosto* los estados de Aguascalientes —*Congreso y Ayuntamientos*—, Baja California —*Gobernador, Diputados y Ayuntamientos*— y Oaxaca *solamente para elegir a los miembros del Congreso local* ya que las elecciones relativas a los *quinientos setenta Ayuntamientos —152 elegidas de manera formal y 418 a través de usos y costumbres—* se realizarán el día *7 de octubre*. El Estado de Veracruz celebrará comicios locales el *domingo 2 de septiembre —Congreso local y Ayuntamientos—*. El 7 y 14 de octubre, los estados de Chiapas y Sinaloa celebrarán su jornada electoral para elegir a sus representantes a los cargos de *Diputados y Ayuntamientos*. Y por último, los estados de Puebla, Tamaulipas y Tlaxcala tendrán su jornada electoral el domingo 11 de noviembre pero únicamente por lo que se refiere a sus relativos *Congresos y Ayuntamientos*.

Ejecutivo, la renovación total del Congreso local y de los 113 ayuntamientos que conforman la entidad.²

El 11 de febrero del 2007, el Congreso del Estado de Michoacán publicó mediante dos decretos modificaciones importantes a la legislación electoral local. El decreto 130 abrogó la Ley Estatal del Sistema de Medios de Impugnación en materia electoral³ creando así la Ley de Justicia Electoral del Estado de Michoacán. El decreto 131 a su vez, incluyó en el Código Electoral del Estado reformas importantes como lo es el Libro noveno denominado “El voto del michoacano en el extranjero”.

La finalidad de este artículo es invitar a la reflexión en algunos de los temas, que de manera personal, son los más relevantes de la reforma electoral del pasado 11 de febrero. Por tal motivo, este artículo se presenta en dos apartados: Reformas al Código Electoral del Estado de Michoacán, y la Ley de Justicia Electoral del Estado de Michoacán.

I. Reformas al Código Electoral del Estado de Michoacán

El actual Código Electoral del Estado de Michoacán,⁴ utilizado por primera vez en las elecciones locales de 1995, tuvo en sus inicios

² Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán: a) Artículo 20. El Congreso del Estado se integra con representantes del pueblo, electos en su totalidad cada tres años. La elección se celebrará el segundo domingo del mes de noviembre del año anterior en que concluya su función legislativa; b) Artículo 51. La elección de Gobernador se celebrará el segundo domingo del mes de noviembre del año anterior en que concluya el periodo constitucional; c) Artículo 112, párrafo segundo: ...La elección de los integrantes de los ayuntamientos se celebrará el segundo domingo del mes de noviembre del año en que concluya el periodo constitucional, y tomarán posesión de su cargo el día primero de enero del año siguiente al de su elección.

³ La Ley Estatal del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral fue promulgada el ocho de febrero del año dos mil uno; solamente sirvió para dos procesos electorales locales: 2001 y 2004; su coincidencia con la actual Ley de Justicia Electoral, reside esencialmente, en que se promulgó meses antes de la elección del titular del Ejecutivo del Estado. La Ley Estatal del Sistema de Medios de Impugnación se utilizó en las elecciones locales 2001, donde el ganador de la contienda electoral a ocupar la gubernatura estatal lo fue el candidato de la Coalición Unidos por Michoacán, Lázaro Cárdenas Batel.

⁴ Creado por Decreto número 150 del aprobado el 14 de marzo de 1995. El actual Código Electoral del Estado de Michoacán abrogó la Ley Electoral del Estado de 1983.

adelantos importantes en materia jurisdiccional y administrativa de tipo electoral. Como puntos importantes lo fue la creación del *Instituto Electoral de Michoacán y el Tribunal Electoral del Estado*.⁵

El *código electoral michoacano* fue utilizado en los procesos electorales locales de 1995, 1998, 2001 y 2004. A 12 años de vigencia, el *Congreso del Estado de Michoacán* promulgó el *decreto 131* del 11 de febrero de 2007, que reforma sustancialmente algunos puntos relevantes del citado *código electoral*.

Por la importancia de algunos temas, los puntos que merecen un primer acercamiento a su análisis son: *precampañas, propaganda de precampañas, gastos de campaña y la propaganda electoral, integración del Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán y conformación del Tribunal Electoral del Estado*.

1. Precampañas

Si se entiende, como comenta el doctor Fernando Tuesta Soldevilla⁶ en el *Diccionario Electrónico del Centro de Asesoría y Promoción Electoral —Capel—*, que la *campana* es un *conjunto de actividades organizativas y comunicativas*, realizadas por candidatos y partidos, cuyo propósito es la captación de sufragios; entonces se debe entender que una *precampaña* es también un conjunto de actividades organizativas y comunicativas, realizadas por precandidatos al inte-

⁵ El *Instituto Electoral del Estado de Michoacán* sustituyó a la *Comisión Estatal Electoral. El Tribunal Electoral del Estado —TEEM—* sería autónomo y máxima autoridad jurisdiccional electoral. Ambos organismos electorales se encuentran insertos en los artículos 98 y 98 A de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de conformidad con el *Decreto número 127 publicado en la Quinta Sección del número 72 del Periódico Oficial del Estado de Michoacán*.

⁶ Fernando Tuesta Soldevilla es sociólogo peruano. Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de Heidelberg —Alemania—. Se ha desempeñado como profesor en la Academia Diplomática del Perú —1987— en la Universidad del Pacífico —1985-1987—; Universidad Católica del Perú —1989 y 1995— y la Universidad de Lima —1995-2000—. Ha publicado catorce libros entre los que destacan: *El Juego Político (Fujimori, la oposición y las reglas)*; *Los Enigmas del Poder (Fujimori 1990-1996)*; *No sabe/no opina —Medios y encuestas políticas—*; *El Sistema de Partidos Políticos en el Perú —1978-1995—*. Tuesta Soldevilla ha publicado más de 250 diversos artículos publicados en las revistas y diarios nacionales y extranjeros. Desde diciembre de 2000 fue nombrado Jefe Nacional de la Oficina Nacional de Procesos Electorales —ONPE—.

rior de una organización política, cuyo propósito es *la captación de sufragios* para la ocupación de una *candidatura*.⁷

El criterio que ha seguido la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación con respecto a los *actos de campañas y precampañas*, se puede encontrar en el *Juicio de Revisión Constitucional Electoral* SUP-JRC-074/2001, donde con base en la legislación del Estado de Aguascalientes, se determinó que el artículo 128 del Código Electoral dispone lo relativo al procedimiento de las *precampañas políticas de los partidos políticos y sus precandidatos*, obteniéndose que dicha disposición *limita la realización de los actos de precampaña a una temporalidad cierta*, a saber: *desde que se inicia el proceso electoral y hasta el registro de candidatos*, lapso dentro del cual *los partidos políticos deben abstenerse de*: hacer uso del equipamiento urbano para fijar su propaganda; hacer uso de los medios de comunicación para publicitar a sus precandidatos, mediante inserción pagada; excederse en sus gastos de precampaña en más de un 25% del que el partido reciba por financiamiento anual; y utilizar recursos públicos o publicitar obra pública en beneficio de su imagen.⁸

De tal manera que uno de los aciertos de la *reforma electoral michoacana*, se encuentra en el *Título Tercero Bis* denominado *De los procesos de selección de candidatos*. La fracción XX del artículo 35 del Código Electoral del Estado —el que denominaremos *CEEM*— impone a los partidos políticos la obligación de regular los procesos de *selección de candidatos*, en lo referente a sus *órganos partidistas*, *tiempos de duración*, *tope de gastos de campaña*, *origen*, *monto*, *destino* y *fiscalización de los recursos y propaganda electoral*.⁹

⁷ Tuesta Soldevilla, Fernando, *Diccionario Electrónico del Centro de Asesoría y Promoción Electoral —Capel—*, San José de Costa Rica, 2007. Tema *Campaña Electoral*.

⁸ Puede verificarse el criterio anterior en el *Juicio de Revisión Constitucional* SUP-JRC-074/2001, resuelto el 13 de julio de 2001, por *unanimidad de seis votos* por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pp. 21-26. El actor fue el *Partido del Trabajo*; la autoridad responsable fue el *Tribunal Local Electoral del Poder Judicial del Estado de Aguascalientes*. Magistrado Ponente: Eloy Fuentes Cerda; Secretario de Estudio y Cuenta: Aidé Macedo Barceinas.

⁹ Artículo 35, fracción XX del Código Electoral del Estado de Michoacán: "...XX. Regular sus procesos de selección de candidatos de acuerdo con lo dispuesto en este Código, en lo referente a *órganos partidistas*, *tiempos de duración*, *tope de gastos*, *origen*, *monto*, *destino* y *fiscalización de los recursos y propaganda empleados*". El *CEEM* hasta antes de la reforma *no regulaba* los procesos internos de selección de los partidos políticos.

El *CEEM* define en la primera parte del artículo 37-B que el *proceso de selección de candidatos* es el conjunto de actividades que realizan los *partidos políticos, dirigentes y militantes* con el fin de elegir a sus candidatos a cargos de elección popular.¹⁰ El *Código del Estado* es *imperativo* al *imponer* en el segundo párrafo del artículo en cuestión que: “*Ningún proceso de selección de candidatos comenzará antes de que se declare el inicio del proceso electoral*”.¹¹ La precampaña —de acuerdo con la parte final del artículo 37-E del *CEEM*— concluye el día de la celebración de la elección interna.¹²

En conclusión, el *Código Electoral del Estado de Michoacán*, en su artículo 37-F denomina como *actos de precampaña* a los que tienen por objeto promover a los *precandidatos en su pretensión de obtener la nominación de partido político o coalición*, como lo son:

¹⁰ *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, pp. 810-811. Tiene relación con este artículo la tesis relevante S3EL 118/2002 que dice al rubro: “*PROCESO INTERNO DE SELECCIÓN DE CANDIDATOS Y PROCESO ELECTORAL. SON DISTINTOS, EN SU ESTRUCTURA Y FINES, AUN CUANDO PUEDAN COINCIDIR TANTO EN EL TIEMPO COMO EN ALGUNOS DE SUS ACTOS (Legislación de San Luis Potosí y similares)*”.

¹¹ Los artículos 37-A y 37-B del Código Electoral del Estado de Michoacán definen, el primero de ellos, la obligación de los partidos políticos de elegir a sus candidatos conforme a los principios democráticos establecidos en la Constitución y las leyes, en los términos de sus estatutos y reglamentos respectivos. El segundo artículo menciona que: “*El proceso de selección de candidatos es el conjunto de actividades que realizan los partidos políticos, dirigentes y militantes con el fin de elegir a sus candidatos a cargos de elección popular*”. Ambos artículos tienen su base constitucional en las fracciones I a III, del artículo 35, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹² La Suprema Corte de la Justicia de la Nación también se ha manifestado en razón al inicio y término de una precampaña electoral. La tesis de jurisprudencia P./J. 3/2004 de la Novena Época, incluida en el tomo XIX, febrero de 2004, p. 633 del Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta menciona que: “*PRECAMPAÑAS ELECTORALES. LOS ARTÍCULOS 142 Y 148, FRACCIÓN III, DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR, AL IMPONER LÍMITES PARA SU INICIO, NO CONTRAVIENEN LOS ARTÍCULOS 6o., 7o., 9o. Y 31, FRACCIONES I, II Y III, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.*— Los artículos 142 y 148, fracción III, de la Ley Electoral del Estado de Baja California Sur, en cuanto regulan el inicio de la precampaña electoral y la sanción por su inobservancia, consistente en la posible pérdida del registro de candidato, no violentan los artículos 6o., 7o., 9o. y 31, fracciones I, II y III, constitucionales, en los que se consagran las garantías y prerrogativas que se traducen en libertad de expresión, escribir y publicar escritos, derecho de asociación, de votar y ser votado para ocupar un cargo de elección popular, así como de asociarse para tomar parte en asuntos

- a. Las asambleas, convenciones, reuniones de órganos partidistas;
- b. Los debates, foros, presentaciones o actos públicos;
- c. Las entrevistas en los medios de comunicación;
- d. Las visitas domiciliarias a quienes participen como electores en el proceso de selección, y
- e. Las demás actividades que realicen los aspirantes a candidatos con la finalidad de obtener el apoyo de quienes participen como electores en el proceso de selección.¹³

2. Propaganda de precampañas

Otro acierto de la reforma al *Código Electoral del Estado de Michoacán*, lo ha sido el *determinar* qué se entiende por *propaganda de precampaña electoral*. Esta figura, el *código* la define como el *conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones*, que durante la precampaña, producen y difunden los aspirantes a *candidatos* y *sus simpatizantes* con el propósito

políticos del país. Lo anterior, ya que los artículos 41, fracción I, y 116, fracción IV, de la Constitución Federal, establecen, entre otros, los principios de equidad y certeza, con el objeto de garantizar condiciones de equidad que propicien la participación de los partidos políticos en igualdad de condiciones. Así, cuando los referidos preceptos legales imponen un límite de noventa días previos al proceso electoral, *para el inicio de precampañas políticas, tienen como fin controlar, entre otras cosas, el origen, el monto y el destino de los recursos económicos que se utilicen, con el objeto de que, en igualdad de circunstancias, todos los aspirantes a cargos públicos de elección popular y los partidos políticos cuenten con las mismas oportunidades para la promoción de candidatos*. Acción de inconstitucionalidad 26/2003. Partido del Trabajo. 10 de febrero de 2004 mayoría de ocho votos. Disidentes: Genaro David Góngora Pimentel y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y Víctor Miguel Bravo Melgoza”.

¹³ *El Código Federal del Instituciones y Procedimientos Electorales* en el párrafo 2 del artículo 182 señala que se entiende por *actos de campaña*: “Se entiende por *actos de campaña* las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquellos en que los candidatos o voceros de los partidos políticos se dirigen al electorado para promover sus candidaturas”. Ciertamente no es lo mismo los actos de una campaña electoral que los propios de una *precampaña*. Con el concepto señalado por el *Cofipe* se puede definir lo que se debe entender por *actos de precampaña*: “Son aquellas reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquellos actos que los precandidatos de un partido político, dirigen hacia la militancia para promover su precandidatura”. Una de las finalidades de la *precampaña* es convencer a la *militancia partidista* que son ellos los mejores exponentes de su partido para contender en una elección para lograr un cargo público.

de promover *su pretensión* de ser nominados como candidatos a un cargo de elección popular.¹⁴

Hay una parte del artículo 37-G del *CEEM*, que parece estar fuera de contexto. Este comentario se refiere a la prohibición contenida en el *segundo párrafo* del artículo en cita, el cual dice a la letra: “No se podrá contratar propaganda en radio y televisión para las precampañas”. Ciertamente se trata de regular los gastos y de no excederlos; pero un Estado como Michoacán, que cuenta con lugares de *difícil acceso* —como en los municipios de *Arteaga, Aquila, Aguililla, Coahuayana* o *Tumbiscatío* por citar un ejemplo— donde la información muchas veces fluye a través de *radio* o en ocasiones muy particulares por la televisión. De aquí la pregunta, en el medio rural del *Estado de Michoacán*, ¿son el radio y la televisión los medios más idóneos para cuidar los gastos de una precampaña?

En idéntico comentario merece el artículo 37-K del *código reformado*. Este apartado establece a la letra que: “El Instituto Electoral de Michoacán no es competente para dirimir las controversias que se susciten entre los aspirantes a candidatos de un mismo partido político o coalición y desechará de plano y sin entrar al estudio de fondo del asunto las promociones que se le presenten con ese propósito”.¹⁵ No había razón de incluir este artículo a la *reforma electoral*¹⁶ ya que

¹⁴ Pero un gran desacierto del *Código Electoral de Michoacán* lo ha sido el no regular o reglamentar la *propaganda de una precampaña electoral* y en razón a su difusión por *medios electrónicos*. En ese sentido, al encontrar una omisión en la ley, se puede hacer referencia a la tesis relevante *S3EL 035/2005*, que dice al rubro: *PROPAGANDA ELECTORAL DIFUNDIDA EN INTERNET. PLAZO PARA SU RETIRO* (Legislación de Baja California) *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, p. 815.

¹⁵ La autoridad administrativa electoral michoacana deben tener mucho cuidado en este aspecto. No se trata solamente de “*desechar de plano*” una solicitud o una promoción para *dirimir las controversias que se susciten entre los aspirantes a candidatos de un mismo partido político*; lo anterior porque puede tratarse de la presentación de un *Juicio para la Protección de los Derechos Políticos Electorales del Ciudadano*. Si es el caso, la autoridad electoral local tiene la obligación de seguir el procedimiento establecido en el artículo 17, párrafo segundo, de la *Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral*.

¹⁶ Está claro que la *Constitución Política del Estado* faculta al *Instituto Electoral de Michoacán* a *organizar las elecciones locales*; a *velar por que los actos administrativos electorales se rijan por los principios de certeza, legalidad, objetividad, imparcialidad, independencia, equidad y profesionalismo*; además de que este organismo es *autoridad en la materia electoral*. El *código electoral michoacano*, establece además, en el artículo 113, fracción XI, que: “*El Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán tiene las siguientes atribuciones: XI. Vigilar que las actividades de los partidos se realicen con apego a la Constitución y las disposiciones de este Código*”.

corresponde constitucionalmente a un sistema de medios de impugnación en materia federal el garantizar la protección de los derechos políticos de los militantes partidistas.¹⁷ En efecto, la autoridad administrativa electoral local *no tiene ni tendrá competencia para dirimir las controversias de precandidatos o candidatos de un partido político*, ya que corresponde a los propios partidos políticos, con base en sus estatutos y su normatividad interna, el resolver los conflictos y/o controversias que se susciten a su interior.¹⁸ En el caso de que la emisión de un acto o una resolución de una autoridad partidista sea violatoria de los derechos de votar, ser votado, de asociación o de afiliación de uno o varios militantes de una organización política, éste puede combatirse mediante la interposición de un juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano.¹⁹

3. Gastos de campaña y propaganda electoral

La reforma electoral michoacana contiene otra omisión por lo que respecta a los gastos de campaña. El párrafo séptimo del artículo 49 del Código Electoral del Estado menciona que: “Durante los treinta días anteriores al de la jornada electoral las autoridades estatales y municipales se abstendrán de establecer y operar programas extraordinarios de apoyo social o comunitario que impliquen la entrega a la población de materiales, alimentos o cualquier elemento relativo a programas asistenciales, de promoción o desarrollo social...”. A la reforma se le olvidó que también las autoridades federales operan durante el año electoral programas extraordinarios de apoyo social o comunitario.²⁰

¹⁷ Artículo 41, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁸ Tiene referencia lo que se menciona con la tesis de jurisprudencia S3ELJ 03/2005 emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que dice al rubro: “ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA CONSIDERARLOS DEMOCRÁTICOS”.

¹⁹ Artículo 79, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

²⁰ Aquí se hace referencia a dos tesis relevantes de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación: 1. La primera de ellas se refiere a la tesis S3EL 003/2005 la cual dice al rubro: “CAMPAÑAS ELECTORALES. EL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ELECTORAL VERACRUZANO TIENE ATRIBUCIONES PARA HACERLAS CESAR O MODIFICARLAS, SI CON ELLAS SE VIOLAN LOS PRINCIPIOS

4. Integración del Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán

Un aspecto que, a juicio del articulista merece una especial atención, es el relativo a la *permanencia de los Consejeros Electorales*.²¹ La Constitución Política del Estado señala que:²² “... La certeza, legalidad, objetividad, imparcialidad, independencia, equidad y *profesionalismo*²³ serán principios rectores en el ejercicio de esta función estatal”.²⁴

La reforma al *Código Electoral* no protege al *profesionalismo*. El segundo párrafo, inciso d), del artículo 111 del CEEM establece que: “...*Los consejeros electorales, propietarios y suplentes durarán en su encargo hasta cuatro años, pudiendo ser reelectos hasta en dos oca-*

DE LEGALIDAD O IGUALDAD EN LA CONTIENDA”. El Instituto Electoral de Michoacán —aunque no se especifique en el *Código Electoral del Estado*— cuenta con atribuciones para vigilar el desarrollo del proceso electoral e investigar las denuncias hechas por los partidos políticos por posibles violaciones a las disposiciones jurídicas aplicables. En ese sentido, la autoridad administrativa electoral está jurídicamente habilitada para determinar *que un cierto partido político o candidato se está aprovechando de algún programa de gobierno —federal, estatal o municipal— para confundir al electorado*, y con ello se atente contra los principios rectores de *legalidad o igualdad* que debe contener todo proceso electoral; y 2) La tesis relevante S3EL 037/2005 que dice al rubro: “*SUSPENSIÓN DE PUBLICIDAD DE PROGRAMAS Y ACCIONES GUBERNAMENTALES DURANTE LOS TREINTA DÍAS PREVIOS A LA JORNADA ELECTORAL. COMPRENDE LA ENTREGA INJUSTIFICADA DE BENEFICIOS (LEGISLACIÓN DE YUCATÁN)*”. El sentido de esta tesis no es únicamente por lo que ve a la difusión de campañas publicitarias de programas y acciones gubernamentales durante los treinta días previos a la elección, sino que comprende también *la entrega material de determinados beneficios* que realicen los gobiernos federal, estatal y municipal. Por lo tanto, este párrafo debe comprender también a las *autoridades federales*, ya que sus actos pueden afectar la *legalidad* del proceso electoral en Michoacán.

²¹ Artículo 111, fracción III, y segundo párrafo del inciso d) del actual *Código Electoral del Estado de Michoacán*.

²² Artículo reformado el 9 de febrero de 2007. Reforma al artículo 13 de la Constitución local, y se adicionó al Título Tercero A, Capítulo I, Sección IV, con la denominación “*Del Instituto Electoral de Michoacán con artículo 98*”.

²³ *Diccionario de la Lengua Española* de la Real Academia de la Lengua, Espasa, vigésima segunda edición, tomo II, Madrid, España, 2001, p. 1840. Este diccionario señala que la palabra *profesionalizar* significa: “*Dar carácter de profesión a una actividad*”. De la misma manera señala que *profesionalidad* significa: “*cualidad de la persona u organismo que ejerce su actividad con relevante capacidad y aplicación*”.

²⁴ Artículo 98 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán.

siones, y gozarán, durante los procesos electorales, de la remuneración que se determine en el presupuesto. Entre procesos recibirán únicamente dietas de asistencia a sesión”. Difícilmente, un Consejero Electoral que no cuente con un respaldo en su función tendrá profesionalismo. No existe profesionalismo donde no hay un ejercicio permanente de la función pública a la cual se encomienda. Al finalizar el proceso electoral local, los ciudadanos que funjan como Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto, solamente serán requeridos para su asistencia a la correspondiente Sesión de Consejo, lo que puede dar lugar a que se genere una falta de compromiso con la institución. El Instituto Electoral de Michoacán no cuenta con un servicio profesional de carrera, por lo que, el personal, los funcionarios y colaboradores de éste, no cuentan con una constante capacitación o actualización en materia electoral, depende únicamente de ellos. Esta parte de la reforma puede significar un retroceso para el Instituto.²⁵

²⁵ El Código Electoral del Estado de Michoacán, expresa en el párrafo segundo, del inciso d) del artículo 111, que: “Los Consejeros Electorales Propietarios y Suplentes durarán en su encargo hasta cuatro años...”. De alguna manera, el legislador michoacano maquilló la permanencia en el cargo de los Consejeros Electorales. Es cierto que el artículo menciona que “durarán en el cargo hasta cuatro años”; ese hasta no significa que se deba cumplir la totalidad del periodo para el que fueron nombrados. El hecho que después de un proceso electoral local se les otorgue una dieta o compensación por su asistencia a las sesiones además de la reducción del número de Consejeros que conforman el Consejo General —de seis consejeros la reforma los dejó en cuatro— no contribuirá al fortalecimiento del Consejo Electoral del Instituto Electoral de Michoacán. Se hace mención a la tesis de jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, número P./J. 34/2005, novena época, publicada en el tomo XXI, p. 784, de mayo de 2005 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, que dice: “CONSEJEROS ELECTORALES DEL INSTITUTO ELECTORAL VERACRUZANO. EL ARTÍCULO 88, PRIMER PÁRRAFO, DEL CÓDIGO ELECTORAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ, AL PREVER QUE AQUÉLLOS SÓLO DURARÁN EN EL CARGO EL PERIODO QUE COMPRENDA EL PROCESO ELECTORAL, VIOLA EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN IV, INCISOS B) Y C), DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. No sólo los principios de profesionalismo y permanencia deben regir al Instituto Electoral Veracruzano como establece el artículo 67 de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, sino también el principio de independencia establecido para las autoridades electorales por el artículo 116, fracción IV, incisos b) y c) de la Constitución Federal, el cual requiere que sus integrantes tengan permanencia en el cargo para poder desarrollar sus funciones en forma profesional y sin encontrarse sujetos a cambios políticos,

5. Conformación del Tribunal Electoral del Estado

El artículo 201, en su párrafo segundo del reformado Código Electoral del Estado de Michoacán,²⁶ dice a la letra que: *el Tribunal Electoral del Estado se rige por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad, equidad y profesionalismo.*²⁷

¿Qué se debe entender entonces por *independencia*? La *independencia* estriba que la *autoridad electoral* —tanto administrativa como *jurisdiccional*— *no depende* de ningún poder, sino que sus actos se conducen con plena *autonomía*.²⁸ Para el *Diccionario de la Real Academia de la Lengua*, la *independencia* es “aquella cualidad o condición de independiente. Libertad, especialmente de un Estado que no depende de otro...”;²⁹ para el doctor *Flavio Galván Rivera* la *independencia* es el que “goza de autonomía e independiente el que no tiene

atributos que se consolidan, entre otras medidas, con su renovación escalonada, a fin de que los periodos para los cuales son designados no sean coincidentes con el plazo de duración de algunos de los poderes, ya sea Ejecutivo o Legislativo, lo cual garantiza que el órgano electoral no se vea influido por intereses de tipo partidista. En consecuencia, el artículo 88, primer párrafo, del Código Electoral para el Estado de Veracruz, al establecer que los Consejeros Electorales del referido Instituto durarán en su cargo el periodo que comprenda el proceso electoral para el cual fueron designados, contraviene los principios de profesionalismo, permanencia e independencia que deben regir al órgano encargado de la organización, desarrollo y vigilancia de las elecciones, y por ende transgrede el artículo 116, fracción IV, incisos b) y c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Acción de inconstitucionalidad 3/2005. Partido de la Revolución Democrática. 17 de marzo de 2005. Unanimidad de diez votos. Ausente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Marat Paredes Montiel”.

²⁶ Esto en concordancia con la reforma a la Constitución del Estado de Michoacán del nueve de febrero de 2007. Se reformó el artículo 13 y se adicionó al Título Tercero A, capítulo I, Sección V con la denominación “*Del Tribunal Electoral del Estado*” con el artículo 98 A.

²⁷ Artículo 201, párrafos primero y segundo del Código Electoral del Estado de Michoacán: “*El Tribunal Electoral del Estado, es el órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional en la materia electoral, el cual es competente para conocer y resolver el recurso de apelación y el juicio de inconformidad. El Tribunal Electoral del Estado se regirá por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad, equidad y profesionalismo...*”.

²⁸ Castillo González, Leonel, *Reflexiones Temáticas sobre Derecho Electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, D.F. 2006, p. 18.

²⁹ *Op. cit. supra* 22, p. 1266.

dependencia".³⁰ Entonces *la independencia* es aquella *autonomía plena* en la toma de decisiones.³¹

Un problema detectado en la *reforma electoral* de la que fue objeto el *Código Electoral del Estado de Michoacán* está integrada en el artículo 202, el cual dice a la letra: "El Congreso del Estado elegirá al Magistrado que fungirá como Presidente del Tribunal Electoral del Estado, por el periodo para el cual fue electo". Este artículo choca frontalmente con el *principio de independencia*, ya que debe corresponder *exclusivamente al Tribunal Electoral del Estado, principalmente a sus Magistrados*, quienes con la *facultad de autonomía* que les otorga la ley, elegir de entre sus miembros a aquel Magistrado que ocupe la *Presidencia* y sea el *representante legal* ante cualquier instancia.

No es posible que *el Congreso del Estado de Michoacán elija* al Magistrado electoral *que funja como Presidente* del Tribunal. Esto violenta *la legalidad que necesita el proceso electoral michoacano*.³² Aquí es claro que el artículo 202 del *Código Electoral del Estado de Michoacán* se contrapone al sentido del artículo 166, *fracción IV, inciso c)* de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexica-

³⁰ Galván Rivera, Flavio, *Derecho Procesal Electoral Mexicano*, Porrúa, 2a. edición, México, D.F., 2006, pp. 90 y 91.

³¹ Terrazas Salgado, Rodolfo, *Introducción al Estudio de la Justicia Constitucional Electoral en México*, Ángel editores, tomo I, México, D.F. 2006, p. 89. Para el maestro Terrazas Salgado *la conculcación* de los principios constitucionales de *certeza, legalidad, independencia, imparcialidad u objetividad*, por parte de las propias autoridades encargadas de preparar, desarrollar y vigilar los comicios *o bien*, la debida intervención de una *autoridad gubernamental* para favorecer facciosamente a un partido político, equivalen a una violación sustancial que puede ser determinante para el resultado de la elección y dar lugar a decretar su nulidad, conforme a la llamada *causal abstracta de nulidad*.

³² *Op. cit.* pp. 2050 y 2051. El comentario que hace el maestro Rodolfo Terrazas Salgado con respecto al problema de la *simulación en la conformación de los órganos electorales* es que se trabaje más en el fortalecimiento de una autonomía en el ejercicio de las funciones de los magistrados electorales. Puntualiza algo de relevancia: "*resulta imperativo que en su elección, se tomen en cuenta real y objetivamente las propuestas de los distintos sectores que componen el tejido social en cada una de las distintas entidades federativas*, como son las barras o asociaciones de abogados, las organizaciones no gubernamentales o civiles, reconocidas instituciones de educación superior, ciudadanos profesionales del

nos. Cualquier elección que se realice en el país —*sea de tipo local o federal*— invariablemente debe observar la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, esto es, todas las fases de un *proceso electoral*, aun las anteriores a éste, deben adecuar las conductas al *principio de legalidad* y ajustar sus ordenamientos jurídicos a lo señalado en la *Carta Fundamental*.³³

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió la *tesis de jurisprudencia P./J. 82/2006* la cual dice al rubro: “*TRIBUNAL ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL. EL ARTÍCULO 224, SEGUNDO PÁRRAFO, E INCISO F), DEL CÓDIGO ELECTORAL DE LA ENTIDAD, AL PREVER QUE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA NOMBRARÁ AL PRESIDENTE DE ESE TRIBUNAL, ASÍ COMO AL MAGISTRADO QUE OCUPE ESE CARGO CUANDO AQUÉL SE AUSENTE DEFINITIVAMENTE, ATENTA CONTRA LA AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA DE ESE ÓRGANO JURISDICCIONAL*”. El sentido de esta tesis de jurisprudencia radica en que el Gobierno del Distrito Federal otorgó al Tribunal Electoral *plena autonomía* en su funcionamiento e independencia en sus decisiones. De tal manera que dicha facultad *no puede ni debe entenderse* al grado de permitir la injerencia del órgano legislativo en cuestiones que atañen a la organización y funcionamiento de ese Tribunal, como es la

derecho, así como los tribunales superiores de justicia locales”. Lo anterior debe propiciar una sociedad más vigilante respecto de los nombramientos de *servidores públicos*, lo que ayudará a otorgar *una autonomía* necesaria y una independencia en sus decisiones.

³³ En este tema tiene relevancia la *tesis relevante* de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación *S3EL 118/2001* que señala: *AUTORIDADES ELECTORALES. LA INDEPENDENCIA EN SUS DECISIONES ES UNA GARANTÍA CONSTITUCIONAL*. Esta tesis señala que conforme a las disposiciones contenidas en la *Carta Fundamental mexicana*, éstas prevén que *todas las autoridades en materia electoral* deben gozar de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones. La *independencia* implica una garantía constitucional en favor de los ciudadanos y los propios partidos políticos. *La independencia es aquella situación institucional* que permite a los Institutos, Salas, Tribunales electorales y autoridades de la materia, emitir sus decisiones *con plena imparcialidad y en estricto apego a la normatividad aplicable al caso*, sin tener que acatar o someterse a *indicaciones, instrucciones, sugerencias o insinuaciones*, provenientes de superiores jerárquicos, o de otros poderes del Estado.

designación de su presidente. ¿Alguna similitud con el artículo 202 del Código Electoral del Estado de Michoacán?³⁴

II. La Ley de Justicia Electoral del Estado de Michoacán

La Ley de Justicia Electoral del Estado de Michoacán abrogó la Ley Estatal del Sistema de Medios de Impugnación en materia estatal.³⁵ Este cuerpo normativo de justicia electoral integra un sistema de medios de impugnación que garantiza entre otras cosas que:

1. Todos los actos, acuerdos y resoluciones de las autoridades electorales se sujeten invariablemente, según corresponda, al principio de legalidad;³⁶ y
2. Exista definitividad en los distintos actos y etapas del proceso electoral local.³⁷

1. Integración de la Ley de Justicia Electoral del Estado de Michoacán

La Ley de Justicia Electoral del Estado de Michoacán está dividida en dos Libros: 1. “Del Sistema de Medios de Impugnación”; y, 2. “De los medios de impugnación y las nulidades electorales”. A su vez, el Libro Primero contiene dos Títulos: a) De las disposiciones generales; y b) De las reglas comunes aplicables a los medios de impugnación. El primero de los Títulos explica cuatro cuestiones

³⁴ Tesis de jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación número P./J. 82/2006, con número de registro: 174, 822 materia: Constitucional. Novena Época. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo, XXIII, junio de 2006, p. 922.

³⁵ Ley del 7 de febrero de 2001, publicada en el *Periódico Oficial* del Estado el 8 de febrero de 2001.

³⁶ Concordante con el artículo 116, fracción IV, inciso d) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

³⁷ Artículo tercero de la Ley de Justicia Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo.

fundamentales: a) La manera de interpretar las normas;³⁸ b) Cuál es el objeto del *sistema de medios de impugnación en materia electoral que se integra a la Ley de Justicia Electoral*;³⁹ c) Cuáles son los *medios de impugnación* que conforman la ley de *justicia electoral del Estado de Michoacán*;⁴⁰ y d) A qué *organismo electoral* le corresponde conocer y resolver el medio de impugnación interpuesto.⁴¹ El *Segundo Título* de la ley se divide en *14 capítulos*⁴² los que a su vez señalan cuáles son *las reglas comunes aplicables a los medios de impugnación en materia electoral estatal*.⁴³

La importancia del *Libro Segundo de la Ley de Justicia Electoral del Estado de Michoacán*, radica en el trámite, sustanciación y resolución de los medios de impugnación; esta parte agrupa *cuatro diferentes apartados*: *Título primero: Del recurso de revisión*;⁴⁴ *Título segundo: Del*

³⁸ Ley de Justicia Electoral del Estado de Michoacán, artículo 2: “Para la resolución de los medios de impugnación previstos en esta Ley, las normas se interpretarán conforme a los criterios gramatical, sistemático y funcional. A falta de disposición expresa, se aplicarán los Principios Generales del Derecho”.

³⁹ *Op. cit.*, artículo 3: “El sistema de medios de impugnación regulado por esta Ley tiene por objeto garantizar: I. Que todos los actos, acuerdos y resoluciones de las autoridades electorales se sujeten invariablemente, según corresponda, al principio de legalidad; y II. La definitividad de los distintos actos y etapas del proceso electoral”.

⁴⁰ *Ídem*, segundo párrafo del artículo 3: *El sistema de medios de impugnación se integra por: a) El recurso de revisión; b) El recurso de apelación; y c) El juicio de inconformidad.*

⁴¹ Artículo 4 de la ley en cita: *Corresponde al Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán conocer y resolver el recurso de revisión, y al Tribunal Electoral del Estado los demás medios de impugnación previstos en el artículo anterior, en la forma y términos establecidos por esta Ley.*

⁴² El Título Segundo de la Ley de Justicia Electoral del Estado se divide en catorce capítulos: *Capítulo I: Prevenciones generales; Capítulo II: De los plazos y términos; Capítulo III: De los requisitos de los medios de impugnación; Capítulo IV: De la improcedencia y del sobreseimiento; Capítulo V: De las partes; Capítulo VI: De la legitimación y de la personería; Capítulo VII: De las partes; Capítulo VIII: Del Trámite; Capítulo IX. De la sustanciación; Capítulo X: De las resoluciones y de las sentencias; Capítulo XI: De las notificaciones; Capítulo XII: De la acumulación; Capítulo XIII: De los medios de apremio y de las correcciones disciplinarias; y Capítulo XIV: De la excitativa de justicia.*

⁴³ Este segundo título del *Primer Libro* de la *Ley de Justicia Electoral del Estado de Michoacán* contiene 36 artículos. Comienza en el sexto integrado en el *Capítulo I* de las *Prevenciones Generales* y termina en el 41 que se encuentra dentro del *Capítulo Catorce* denominado como *De la excitativa de justicia*.

⁴⁴ El *Título Primero* del *Libro Segundo* de la Ley de Justicia Electoral del Estado de Michoacán se integra por tres capítulos: *I. De la Procedencia; II. De la competencia; y III. De la sustanciación y de la resolución. El recurso de revisión es de tipo administrativo y corresponde al Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán*

*recurso de apelación;*⁴⁵ *Título tercero: Del juicio de inconformidad;*⁴⁶ *y, Título cuarto: De las nulidades.*⁴⁷

conocer y resolver estos asuntos. Este recurso procede contra los actos, acuerdos y resoluciones de los Consejos Distritales y Municipales y se interpone ante el organismo electoral que realizó el acto o emitió el acuerdo o resolución.

⁴⁵ El Título Segundo del libro de la ley de justicia electoral estatal contiene cuatro capítulos: I. De la procedencia; II. De la competencia; III. De la legitimación y la personería; y IV. De las sentencias. El recurso de apelación es de tipo jurisdiccional y corresponde su resolución: a) Al pleno del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán durante la etapa de preparación del proceso electoral; y b) Al Presidente del Tribunal Electoral, durante el tiempo que transcurra entre dos procesos electorales estatales. Este recurso procede contra a) *Actos, acuerdos o resoluciones del Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán;* y b) *Las resoluciones del recurso de revisión.*

⁴⁶ El Título Tercero del Libro Segundo de la Ley de Justicia Electoral del Estado de Michoacán es el más extenso ya que se integra por seis capítulos: I. De la procedencia; II. De los requisitos especiales del requisito de demanda; III. De la competencia; IV. Capítulo IV. De la legitimación y de la personería; V. De los plazos y de los términos; y VI. De las sentencias. El juicio de inconformidad es de tipo jurisdiccional y corresponde su resolución al Pleno del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán. Este juicio procede para impugnar los siguientes actos de las autoridades electorales: I. *En la elección de Gobernador* contra los resultados consignados en las actas de cómputo distrital, por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas, o por error aritmético, o en su caso, contra los resultados consignados en el acta de cómputo estatal, por error aritmético; y en consecuencia por el otorgamiento de la constancia de mayoría; II. *En la elección de ayuntamientos y en la de diputados electos por el principio de mayoría relativa:* a) Los resultados consignados en las actas de cómputo, las declaraciones de validez y el otorgamiento de las Constancias de Mayoría y Validez por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas, por error aritmético o por nulidad de la elección; b) Las determinaciones sobre el otorgamiento de las Constancias de Mayoría y Validez; y c) En su caso, la asignación de regidores electos por el principio de representación proporcional; III. *En la elección de diputados electos por el principio de representación proporcional* la asignación de diputados que haga el Consejo General, las declaraciones de validez y el otorgamiento de las constancias respectivas por: a) Haber nulidad de la votación recibida en una o varias casillas; b) Existir error aritmético en los resultados consignados en una o varias actas de cómputo distrital; c) Existir error aritmético en los resultados consignados en el acta de cómputo de la circunscripción; y d) Contravenir las reglas y fórmulas de asignación de los diputados electos por el principio de representación proporcional.

⁴⁷ El Título Cuarto del Libro Segundo de la Ley de Justicia Electoral del Estado de Michoacán está compuesto de tres capítulos: I. De las reglas generales; II. De la nulidad de la votación recibida en casilla; y III. De la nulidad de la elección. Los efectos de las nulidades decretadas por el Tribunal Electoral del Estado respecto de la votación emitida en una o varias casillas o de una elección, se contraen exclusivamente a la votación o elección para la que expresamente se haya hecho valer el juicio de inconformidad.

2. La Jurisprudencia y la Ley de Justicia Electoral del Estado de Michoacán

La *Ley de Justicia Electoral del Estado de Michoacán* es una ley de tipo procesal;⁴⁸ su artículo primero señala que es una ley de orden público, de observancia general en todo el Estado de Michoacán y reglamentaria de los artículos 13 y 98 A, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán.⁴⁹ Si esta ley es “**reglamentaria**” de la soberanía estatal, de la forma de gobierno así como del propio Tribunal Electoral del Estado, su contenido debería no solamente referirse hacia medios de impugnación en materia electoral, sino integrar algunos capítulos especiales dedicados a las entidades políticas y al tribunal electoral estatal de conformidad con lo señalado en los mencionados artículos constitucionales.

Ahora bien, un artículo que ha llamado la atención para su razonamiento es el numeral 32. Este artículo menciona a la letra que: “Los criterios fijados por el Pleno del Tribunal Electoral del Estado, sentarán jurisprudencia cuando sustenten el mismo sentido en tres resoluciones no interrumpidas por criterios en contrario, ésta será obligatoria para todos los órganos electorales, una vez publicados en el Periódico Oficial del Estado. El Tribunal hará la publicación de los criterios obligatorios dentro de los seis meses que sigan a la conclusión de los procesos electorales. El Reglamento Interior del Tribunal establecerá el procedimiento para que la jurisprudencia de épocas anteriores sea declarada histórica o doctrina jurisprudencial, así como para su modificación o ratificación”.⁵⁰

⁴⁸ Extracto de la conferencia magistral “Control de Constitucionalidad en materia electoral” dictada por el doctor Flavio Galván Rivera en la ciudad de Chetumal, Quintana Roo, el 8 de abril de dos mil seis: “Muchas veces hablamos de justicia electoral como sistema de medios de impugnación y en otras ocasiones como sinónimo de lo que actualmente denominamos Derecho Procesal Electoral. Sin embargo, me parece que el concepto justicia electoral es mucho más amplio. Para mí, la justicia electoral abarca el sistema de medios administrativos de impugnación electoral que del cual conoce, en el ámbito federal, el Instituto Federal Electoral y en el orden local, los institutos de cada una de las entidades de la República”.

⁴⁹ Los artículos referidos de la Constitución Política del Estado de Michoacán se refieren a: 1. Artículo 13: “De la Soberanía del Estado y de la forma de Gobierno”; y 2. Artículo 98 A: “Del Tribunal Electoral del Estado”.

⁵⁰ Artículo 32 de la Ley de Justicia Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo.

El punto de análisis del *artículo* en cuestión se refiere a si los criterios del Pleno del Tribunal Electoral del Estado pueden sentar *jurisprudencia electoral*.⁵¹

3. Análisis

El análisis se dirige a *los criterios fijados por el Tribunal Electoral del Estado en razón a la fijación de la consecuente jurisprudencia*.⁵² El artículo tercero de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Michoacán señala que: “Son órganos del Poder Judicial del Estado: I. El Supremo Tribunal de Justicia del Estado; II. Los juzgados de Primera Instancia; III. Los juzgados Especializados en Adolescentes; IV. Los juzgados Menores; V. Los juzgados Comunes; y VI. El Consejo del Poder Judicial del Estado”.⁵³ Los artículos 18 y 19 de la referida ley orgánica explican quien integra los denominados criterios jurisprudenciales.⁵⁴

⁵¹ El marco jurídico constitucional de la *jurisprudencia* del Poder Judicial de la Federación está inserto en el artículo 94, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que dice a la letra: “La ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los tribunales del Poder Judicial de la Federación sobre interpretación de la Constitución, leyes y reglamentos federales o locales y tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano, así como los requisitos para su interrupción y modificación”.

⁵² El artículo 94, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos precisa los ordenamientos respecto de los que se puede integrar la *jurisprudencia* de los Tribunales del Poder Judicial de la Federación y remite a la *legislación ordinaria* la regulación de su *obligatoriedad, interrupción y modificación*.

⁵³ Reforma publicada el quince de febrero de dos mil siete a la *Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Michoacán*.

⁵⁴ Artículo 18 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Michoacán: “los criterios jurisprudenciales tienen como fin mantener la exacta observancia de la ley y unificar su interpretación, en el ejercicio de la facultad exclusiva de aplicar e interpretar las leyes. Su integración corresponderá al Pleno del Supremo Tribunal de Justicia cuando: I. Se trate de fallos trascendentes; II. Exista repetición de criterios de interpretación de la ley para casos concretos semejantes; III. Existan contradicciones reales o aparentes en la ley; o, IV. Se perciban lagunas de ley, en materia civil”; y, Artículo 19 de la referida ley orgánica: “Los magistrados y jueces deberán informar al Presidente en los casos que, proviniendo de las resoluciones, se considere deben integrar criterio jurisprudencial, mismo que será sometido y definido por el Pleno y compilado y publicado por el Instituto de la Judicatura; no siendo vinculante su aplicación, por lo que, los magistrados y jueces podrán variar sus criterios atendiendo a la independencia de su función”.

Ciertamente, como lo dice Ley Orgánica del Poder Judicial michoacano, el Tribunal Electoral estatal no forma parte de él, puesto que la reforma constitucional del 9 de febrero le otorgó la calidad de “organismo autónomo”⁵⁵ con respecto al Poder Ejecutivo, al Poder Legislativo y al Poder Judicial del Estado de Michoacán.⁵⁶ Entonces, ¿puede el Tribunal Electoral del Estado sentar jurisprudencia en materia electoral? Los comentarios son los siguientes:

a) La Ley de Justicia Electoral permite que el Tribunal Electoral del Estado sienta jurisprudencia.⁵⁷ Según lo establecido por el Poder Judicial de la Federación, la jurisprudencia es un criterio obligatorio que sobre la interpretación de la ley emiten los órganos jurisdiccionales legalmente facultados.⁵⁸ Tal vez lo que faltó a la reforma fue la integración al poder judicial estatal del tribunal electoral local —con las características de autonomía e independencia al igual que su homólogo federal— ya que al analizar el concepto oficial de jurisprudencia, efectivamente, es el Tribunal Electoral michoacano un órgano jurisdiccional legalmente facultado. Esta característica *no contiene a plenitud el principio de autonomía*. El Congreso del Estado de Michoacán —según el artículo 202 del correspondiente Código Electoral— elige al Magistrado Presidente del Tribunal Electoral. La Constitución local no debe facultar a su Congreso a elegir al Magistrado que ocupe la calidad de Presidente, esa atribución debe correspon-

⁵⁵ Tiene referencia a la *autonomía* de los órganos electorales la *tesis relevante S3EL 094/2002* de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que dice al rubro: “*INSTITUTOS U ORGANISMOS ELECTORALES. GOZAN DE PLENA AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL*”. Esta tesis relevante explica, entre otras cosas, que la *autonomía* debe evitar a toda costa la injerencia gubernamental en las decisiones de los *Organismos Electorales*. De esa manera, *la autonomía y la independencia* son principios básicos en la conformación de Institutos, Tribunales y Salas Electorales.

⁵⁶ Artículo 98 A, tercer párrafo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán: “*El Tribunal Electoral del Estado será órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional electoral. El Poder Legislativo garantizará su debida integración*”.

⁵⁷ *El emitir un criterio jurisprudencial* es una *facultad* que la *Ley Orgánica* del Poder Judicial Estatal otorga al *pleno* del Supremo Tribunal de Justicia de conformidad al artículo *dieciocho* de la ley en cita.

⁵⁸ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XVI, diciembre 2002, Tesis 2a. CLXXXV/2002 emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2005, p. 283.

der al Pleno del Tribunal Electoral del Estado como un *órgano autónomo*, debe evitarse a toda costa la injerencia del Congreso del Estado en las decisiones del Tribunal Estatal. De esa manera, no debe sentar jurisprudencia —o digamos criterios obligatorios— un órgano que no se encuentra dotado de una completa autonomía.

b) El artículo 213 del Código Electoral de Michoacán en relación con el 32 de la Ley de Justicia Electoral atenta contra la imparcialidad del Tribunal Electoral del Estado. Este apartado otorga el “derecho” a los Magistrados del Tribunal Electoral del Estado, a que desde la instalación del órgano y hasta la declaración del receso del mismo, se les conceda licencia sin goce de sueldo, en los lugares en los que presten sus servicios. Hay una incongruencia en la reforma electoral michoacana. El no exigir a los funcionarios electorales la separación total en caso de ostentar algún cargo atenta no sólo contra la autonomía e independencia del órgano electoral, sino contra la imparcialidad con la que debe contar la máxima autoridad electoral del Estado.⁵⁹

III. Conclusión

¿Qué fue lo que faltó a la reforma electoral del *Estado de Michoacán*? Si se revisa de nueva cuenta la *supuesta independencia y autonomía* del *Tribunal Electoral*, esta no es *total* con relación a la *influencia* que pudiera ejercer el *Congreso del Estado* con respecto a su conformación y a la toma de sus decisiones. Tal vez existían cuestiones más relevantes que modificar la estructura de los organismos electorales michoacanos:

1. *Permanencia*. El dotar de permanencia a los *Consejeros y Magistrados Electorales* del Estado lograría su total *independencia y profesionalización*. El hecho que al declarar el receso del las actividades propias de los *Consejeros y Magistrados Electorales* con motivo de la finalización del proceso electoral y que este tipo de funcionarios electorales regresen a su *ámbito laboral o al ejercicio de una profesión puede, en cierto momento, confrontar la esencia de los*

⁵⁹ *Op. cit. supra* 30, pp. 92 y 93.

organismos electorales con los principios de independencia y profesionalización. Lo anterior en razón a que la Constitución local, el Código Electoral y la Ley de Justicia Electoral del Estado de Michoacán no otorgan una completa independencia ni crean un compromiso institucional en este tipo de servidores electorales, ya sea con el Instituto o con el Tribunal Electoral del Estado.

2. *Certeza. El no contar con una sesión especial en la cual los 24 Consejos Distritales y 113 Consejos Municipales rindan un informe final del desarrollo y culminación del proceso electoral y el desaparecer legalmente a los Comités Distritales y Municipales antes de la declaración de terminación del proceso electoral por parte del Tribunal Electoral del Estado, crea en los contendientes políticos cierta incertidumbre. Lo anterior en razón de que la mayoría de los Consejos Electorales fungen como autoridades responsables en las distintas controversias jurisdiccionales que se dan con motivo del proceso electoral, pero ¿cómo puede existir certeza si el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán faculta al secretario del Consejo a desahogar toda la tramitación procesal de los distintos distritos y municipios electorales del Estado?*

Bibliografía

Básica

- Tuesta Soldevilla, Fernando, *Diccionario Electrónico del Centro de Asesoría y Promoción Electoral*, San José de Costa Rica, 2007.
- Galván Rivera, Flavio, *Derecho Procesal Electoral Mexicano*, Porrúa, 2a. edición, México, D.F., 2006.
- Terrazas Salgado, Rodolfo, *Introducción al Estudio de la Justicia Constitucional Electoral en México*, Ángel editores, México, D.F., 2006.
- Castillo González, Leonel, *Reflexiones Temáticas sobre Derecho Electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, D.F., 2006.

Complementaria

- Diccionario de la Lengua Española* de la Real Academia de la Lengua, Espasa, 22a. ed., tomo II, Madrid, España, 2001.

Legislativa

- Código Electoral del Estado de Michoacán.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán.
- Ley Estatal del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Michoacán.
- Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en materia electoral.

Otros

- Juicio de Revisión Constitucional Electoral SUP-JRC-074/2001.
- Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XVI, diciembre 2002, Tesis 2a. CLXXXV/2002 emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Facultades del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para conocer de las inconformidades que se presenten con motivo de los juicios locales de participación ciudadana

Elena Treviño Ramírez*

SUMARIO: I. Planteamiento General. II. Antecedentes. III. Fundamentos jurídicos. IV. Conclusiones.

I. Planteamiento General

El presente trabajo tiene como objeto fundamental evidenciar la necesidad de actualizar el sistema normativo federal, acorde a las legislaciones de las entidades federativas que contemplan instrumentos de democracia directa a través de las distintas figuras de participación ciudadana, a efecto de que se establezca en forma expresa, si el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, tiene competencia para conocer y resolver las inconformidades que pudieran presentarse con motivo de las resoluciones que llegaren a emitir los

* Magistrada del Tribunal Electoral del Estado de Coahuila.

Tribunales Electorales de las entidades federativas al resolver los medios de impugnación derivados de los procedimientos de plebiscito, referendo y de iniciativa popular entre otros.

II. Antecedentes

Actualmente las entidades federativas que contemplan procedimientos de participación ciudadana son Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.¹

En el Estado de Coahuila, con motivo de la Reforma Constitucional en materia Político-Electoral del año 2001, se expidió la "*Ley de Participación Ciudadana*", cuya finalidad en esencia es promover y garantizar la participación de los ciudadanos coahuilenses en el ejercicio del poder público a través de los distintos mecanismos que regula y que permiten a los ciudadanos coahuilenses *ejercer en forma directa su soberanía*, no solamente para emitir el sufragio popular para la renovación de los poderes públicos, sino también por medio de procedimientos que vinculan a los poderes públicos del estado y de los municipios, en la toma de decisiones fundamentales.

Ahora bien, de acuerdo con lo que dispone la propia *Ley de Participación Ciudadana* en relación con la *Ley de Medios de Impugnación en Materia Político-Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Coahuila*, las inconformidades derivadas de la tramitación de los procedimientos de plebiscito, referendo e iniciativa popular, particularmente y en general todas las controversias relacionadas con la tramitación de las diversas figuras de participación ciudadana contenidas en la propia ley de la materia, pueden ser recurridas ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado, a través del *juicio de participación ciudadana* que constituye el medio de impugnación,

¹ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. *Panorama Electoral. Estudio Comparativo de las Legislaciones Electorales de la República Mexicana*, México, año 2002, versión en disco compacto.

Páginas Oficiales de los Congresos de Aguascalientes, Baja California Sur, Durango, Guanajuato, Quintana Roo, Veracruz y Yucatán.

procedente para garantizar la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones que se pronuncien en esa materia.

No obstante la regulación normativa contenida en la legislación electoral del Estado, relacionada con los procedimientos de la democracia participativa, la normatividad federal no establece en forma expresa, si el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, resulta competente para conocer y resolver las impugnaciones que pudieran presentarse con motivo de las resoluciones definitivas que llegare a emitir el Tribunal Electoral del Estado, derivadas de los procedimientos de participación ciudadana.

En efecto, actualmente ni la Constitución General, ni la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, contemplan ningún supuesto que faculte al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a través de algún medio de impugnación a revisar la legalidad o constitucionalidad de las resoluciones de los órganos jurisdiccionales locales derivadas de los conflictos que se presenten con motivo de los procedimientos de participación ciudadana.

III. Fundamentos Jurídicos

1. Marco Normativo Estatal

A. Constitución Política del Estado de Coahuila

Mediante decreto número 171 de fecha 9 de octubre de 2001, publicado en el *Periódico Oficial del Estado* el 13 de octubre de ese mismo año, se reformó en los siguientes términos el artículo 2º de la Constitución Política del Estado de Coahuila:

“La soberanía del estado reside esencial y originalmente en el pueblo coahuilense. El pueblo ejerce su soberanía:

I. En forma directa, por medio del *sufragio popular*, el *plebiscito* y el *referendo* para renovar o, en su caso, para vincular en forma obligatoria a los poderes públicos del estado y de los municipios, en los términos que disponga la Constitución y demás leyes aplicables.

II. En forma indirecta, por medio de los poderes públicos del estado y de los municipios, en los términos prescritos por la propia Constitución y con arreglo al pacto fundamental de la República y las leyes que de ellos emanen.

Estas formas de ejercer la soberanía, dentro del régimen interior del Estado, son principios esenciales que legitiman el Poder Público y que, además, se complementan entre sí dentro del estado humanista, social y democrático de derecho que salvaguarda la Constitución de Coahuila.

El plebiscito es la consulta popular mediante la cual los ciudadanos electores coahuilenses aprueban o rechazan las decisiones trascendentales del Ejecutivo del Estado o de los Ayuntamientos, en los términos que establezca esta Constitución y demás disposiciones aplicables.

El referendo es la consulta popular mediante la cual los ciudadanos electores coahuilenses aprueban o rechazan una iniciativa de ley o decreto o, en su caso, una ley o decreto trascendentales del Poder Legislativo del Estado, en los términos que establezca esta Constitución y demás disposiciones aplicables.”

Además del sufragio popular, estos mecanismos de participación directa del pueblo en la toma de decisiones concretas relacionadas con el ejercicio del poder público, constituyen también una expresión de la soberanía popular.

B. Ley de Participación Ciudadana

El día 1º de noviembre del 2001, se expidió la *Ley de Participación Ciudadana*, de observancia obligatoria en todo el régimen interior del estado en materia de participación y organización ciudadana y comunitaria.

El artículo 2º de la ley en cita, establece que dentro de ámbito de competencia de los gobiernos estatal y municipal, tendrá como objeto lo siguiente:

- I. Fomentar, promover y salvaguardar el derecho de los ciudadanos y habitantes coahuilenses, para participar en la vida pública.

- II. Fomentar, promover y regular la organización y participación ciudadana y comunitaria en la toma de decisiones públicas fundamentales, a fin de que gobierno y comunidad:
 1. Promuevan e instrumenten las demandas comunitarias.
 2. Establezcan mecanismos de control comunitario para garantizar el ejercicio legal, democrático y transparente del poder público.
 3. Colaboren de manera plural, constructiva y corresponsable en la planeación, ejecución, vigilancia y evaluación de la función pública.
- III. Fomentar, promover e instrumentar una política de desarrollo comunitario.

Estas figuras de democracia participativa, que son complementarias entre sí, constituyen una expresión de la soberanía del pueblo coahuilense mediante las cuales los ciudadanos pueden contribuir en la toma de decisiones públicas fundamentales.

Los instrumentos de participación ciudadana que contempla la ley son los siguientes:

- I. El plebiscito.
- II. El referendo.
- III. La iniciativa popular.
- IV. La consulta popular.
- V. La colaboración comunitaria.
- VI. La audiencia pública.
- VII. Los demás que establezcan otras disposiciones aplicables o las autoridades estatales o municipales, en los ámbitos de sus competencias, para garantizar la participación ciudadana y comunitaria en su vida pública.

Los instrumentos de participación y organización ciudadana y comunitaria son complementarios entre sí.

El *plebiscito* es la consulta mediante la cual los ciudadanos electores coahuilenses aprueban o rechazan las decisiones del Ejecutivo del Estado o de los Ayuntamientos que sean trascendentales para la vida pública de la comunidad. A través del *referendo*, los electores coahuilenses aprueban o rechazan una iniciativa de ley o decreto o, en su caso, una ley o decreto del Poder Legislativo del Estado. La *iniciativa popular* es el derecho de los ciudadanos electores

coahuilenses para iniciar leyes, decretos, reglamentos o normas administrativas de carácter general. La *consulta popular* es el instrumento mediante el cual los habitantes coahuilenses emiten su opinión y/o propuestas de solución a asuntos de interés público o problemas comunitarios del lugar donde residan. En la *colaboración comunitaria* los habitantes coahuilenses coadyuvan con las funciones de los gobiernos estatal y/o municipal y, finalmente, a través de la *audiencia pública*, pueden proponer la implementación de programas de interés público para la comunidad en que residen.

Las autoridades electorales administrativas del Estado tienen las facultades legales para instrumentar los relacionados procedimientos de participación ciudadana, en tanto que el Tribunal Electoral tiene competencia para revisar el control de la constitucionalidad y de la legalidad de los actos y resoluciones relativos, a través del relacionado juicio de participación ciudadana.

De acuerdo a la propia ley, son distintas las personas legitimadas para solicitar la tramitación de los relacionados instrumentos de participación ciudadana. Respecto del plebiscito, el referendo y la iniciativa popular, pueden ser ejercidos por *los ciudadanos electores coahuilenses*, quienes además pueden formar parte de los Consejos de Participación Ciudadana, mientras que los *habitantes coahuilenses* además de poder formar parte de los Consejos de Participación Comunitaria, resultan facultados para solicitar *consulta popular, la colaboración comunitaria y la audiencia pública*.

También se encuentran facultados para solicitar el plebiscito y el referendo, el titular del Poder Ejecutivo del Estado, los Presidentes Municipales, los miembros del Congreso del Estado y de los Ayuntamientos.

Ahora bien, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 30, 38 y 45 de la Ley de Participación Ciudadana, en relación con los artículos 3o. fracción III y 98 de la *Ley de Medios de Impugnación en Materia Político-Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Coahuila*, el *Juicio de Participación Ciudadana resulta procedente* para garantizar la *constitucionalidad y legalidad* de los actos y resoluciones que se pronuncien en esa materia y, por tanto, también podrán ser recurribles ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado, en todos los casos, la declaración de improcedencia de dichos procedi-

mientos y en general todas las controversias que se presenten durante la tramitación de esos procedimientos.

En este sentido podrán ser impugnadas todas las omisiones, actos o resoluciones del Poder Ejecutivo o de los Ayuntamientos que violen los resultados vinculatorios del *plebiscito*; todas las omisiones, actos o resoluciones del Congreso del Estado o de la Diputación Permanente que violen los resultados vinculatorios del *referendo*; y todas las omisiones, actos o resoluciones de los Ayuntamientos que violen el trámite de la *iniciativa popular*.

En forma específica, el relacionado juicio podrá ser promovido en los siguientes casos:

1. Cuando el Instituto Electoral declare la procedencia o improcedencia del plebiscito, del referendo o de la iniciativa popular, o cuando no valide los porcentajes ciudadanos para solicitar las relacionadas formas de participación ciudadana.
2. Cuando el Poder Ejecutivo, el Congreso del Estado o los Ayuntamientos, emitan actos o resoluciones que violen o transgredan los resultados vinculatorios del plebiscito o del referendo.
3. En contra de todos los demás actos de los órganos del Instituto en materia de participación ciudadana.

Finalmente en forma general previene el artículo 71 de la Ley de Participación Ciudadana que todas las controversias que se susciten durante los procedimientos del plebiscito, del referendo y de la iniciativa popular, serán resueltas por el Tribunal Electoral.

La ley no faculta en forma expresa a los partidos políticos a promover los procedimientos de participación ciudadana, y menos a inconformarse de las resoluciones de la autoridad electoral; sin embargo, pudiera ser que en ciertos casos, y en función del principio garantista, se llegue a considerar que tienen legitimación para inconformarse ante la autoridad jurisdiccional respecto de la tramitación de estos actos y procedimientos, cuando los institutos políticos tengan interés en que se declare la procedencia o improcedencia de un procedimiento plebiscitario, de referendo o de iniciativa popular, o respecto de los actos, acuerdos y demás resoluciones de la autoridad electoral que pudiera afectar la constitucionalidad o legalidad en materia político-electoral o de sistema de partidos.

No obstante lo anterior, la legislación federal es omisa en determinar si el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tiene competencia para revisar la constitucionalidad y legalidad de las resoluciones emitidas por los Tribunales Electorales de las entidades federativas que llegaren a dictarse al resolver las inconformidades derivadas de la tramitación de los procedimientos de participación ciudadana, como se verá a continuación.

2. Marco Normativo Federal

A. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Los artículos 41-IV y 99-IV de la Constitución Federal disponen lo siguiente:

“Artículo 41 ... IV. Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la ley.”

Artículo 99 ... Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre:

I. Las impugnaciones en las **elecciones federales** de diputados y senadores.

II. Las impugnaciones que se presenten sobre la **elección de Presidente** de los Estados Unidos Mexicanos que serán resueltas en única instancia por la Sala Superior.

La Sala Superior realizará el cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos una vez resueltas, en su caso, las impugnaciones que se hubieren interpuesto sobre la misma, procediendo a formular la declaración de validez de la elección y la de Presidente Electo respecto del candidato que hubiese obtenido el mayor número de votos.

III. Las impugnaciones de actos y resoluciones **de la autoridad electoral federal**, distintas a las señaladas en las dos fracciones anteriores, que violen normas constitucionales o legales.

IV. **Las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o** resolver las controversias que surjan durante los mismos, **que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo** o el resultado final de las **elecciones**. Esta vía procederá solamente cuando la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos.

V. Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los **derechos político electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país**, en los términos que señalen esta Constitución y las leyes.

VI. Los conflictos o diferencias **laborales** entre el Tribunal y sus servidores.

VII. Los conflictos o diferencias **laborales** entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores.

VIII. La determinación e imposición de sanciones en la materia; y

IX. Las demás que señale la ley.”

B. Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral

De acuerdo a lo dispuesto por el artículo 3º punto 2, el sistema de medios de impugnación se integra por:

- a. El recurso de revisión, para garantizar la legalidad de actos y resoluciones de la **autoridad electoral federal;**
- b. El recurso de apelación, el juicio de inconformidad y el recurso de reconsideración, para garantizar la constitucionalidad y legalidad de actos y resoluciones de la **autoridad electoral federal;**
- c. El juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano; (votar, ser votado y de afiliación)
- d. El juicio de revisión constitucional electoral, para garantizar la constitucionalidad de actos o resoluciones de las **autori-**

dades locales en los procesos electorales de las entidades federativas, y

- e. El juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el **Instituto Federal Electoral y sus servidores.**

Consecuentemente, se advierte que de acuerdo a lo que disponen en forma limitativa, clara y expresa los preceptos antes transcritos, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación no tiene competencia para revisar la constitucionalidad y legalidad de las resoluciones emitidas por los Tribunales Electorales de las entidades federativas que llegaren a dictarse al resolver las inconformidades derivadas de la tramitación de los procedimientos de participación ciudadana, ya que éstos de ninguna manera constituyen procesos eleccionarios y no se encuentran previstos en forma expresa, en ninguno de los supuestos contemplados en la legislación federal, pues conforme se ha evidenciado, ni la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ni la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, hacen referencia a algún supuesto que faculte al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a examinar la legalidad o constitucionalidad de las sentencias que emitan los Tribunales Electorales de las entidades federativas, ni existe en el sistema de medios de impugnación federal, un recurso legal que resulte idóneo y que regule de manera explícita el procedimiento mediante el cual, en su caso, puedan ser revisadas las resoluciones de las autoridades electorales locales que se pronuncien con motivo de las inconformidades derivadas de la tramitación de estos procedimientos de participación ciudadana.

Efectivamente, los instrumentos de democracia directa contenidos en la Ley de Participación Ciudadana, no se identifican con ninguno de los supuestos a que se refieren los preceptos constitucionales, ni en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Por tanto, no se puede decir con certeza que al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, le haya sido atribuida la facultad para revisar la constitucionalidad y legalidad de las resoluciones estatales que llegaren a pronunciarse derivadas de los relacionados procedimientos de participación ciudadana, ya que no existe además un medio de impugnación idóneo para ello, toda vez que el juicio de

revisión constitucional se encuentra reservado únicamente a favor de los partidos políticos cuando se trate de procesos eleccionarios de los representantes populares en las entidades federativas, y consecuentemente, los ciudadanos que son los sujetos primordiales de quienes se espera su participación en la toma de decisiones fundamentales en el Gobierno del Estado, y quienes al igual que los representantes de los poderes ejecutivo, legislativo y miembros de los ayuntamientos, son parte en estos procedimientos de democracia directa, eventualmente pudieran expresar alguna inconformidad con motivo de la tramitación de estos y, por tanto, se encuentran excluidos de ser parte en el juicio de revisión constitucional, sin que tampoco tengan la posibilidad de recurrirlo mediante el juicio de protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos, cuando no se les viole su derecho a votar y ser votado y de afiliación a algún partido político.

Además, en cuanto al *juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano*, la custodia del derecho de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, a que alude la fracción V del artículo 99 constitucional, con relación al artículo 3º de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, no hace referencia a la toma de decisiones respecto de los asuntos políticos de las entidades federativas, pues las disposiciones legales son muy claras en el sentido de que se refiere a asuntos del país, además que la afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, a que se refiere la disposición constitucional, y que está protegida por la norma sólo puede ser entendida con relación a los partidos políticos, “*dado que de una interpretación sistemática de la Constitución y la legislación secundaria, se llega a la convicción que la afiliación que está protegida es a los partidos exclusivamente*”.²

Por tanto, es válido concluir que estos actos de participación ciudadana relacionados con la formación de leyes o con la decisión de actos trascendentes de Gobierno del Estado, constituyen actos de democracia directa de la comunidad coahuilense y su gobierno, que

² Mercader Díaz de León, Antonio, *El Juicio Electoral Ciudadano y otros medios de control constitucional*. S/E México, Delma, 2001, pp. 116 y 117.

solamente incumben al poder público de la entidad en la toma de decisiones fundamentales, respecto de los cuales no puede estimarse que por realizarse a través de las autoridades electorales del estado, las inconformidades que deriven de los juicios de participación ciudadana, sean susceptibles de ser revisadas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a través de algún medio de impugnación de naturaleza federal ya que de acuerdo a la naturaleza de los mismos, no tienen ninguna relación con los procesos para elegir al gobernador, a los diputados y a los miembros de los Ayuntamientos, máxime que respecto de los procedimientos de plebiscito y referendo ni siquiera pueden tener verificativo noventa días antes o después de un proceso electoral, además de que tampoco violan derechos político-electorales de los ciudadanos, ni su derecho de afiliarse a algún partido político.

Efectivamente, los procedimientos de democracia directa que contempla la Ley de Participación Ciudadana, tienen por objeto consolidar dentro del régimen interior, las instituciones que fortalecen la democratización del Poder Público del Estado. En la exposición de motivos de la reforma en materia político-electoral, a la Constitución Política del Estado de Coahuila se dijo que: *“este es un tema fundamental para consolidar un estado humanista, social y democrático de derecho ya que la democracia constitucional no se agota con la organización de procesos electorales limpios, transparentes y equitativos; va más allá; es un modelo de gobernar y de vida fundado en el constante mejoramiento de la vida política, social, económica y cultural de una comunidad. El pueblo a través del plebiscito o del referendo ejerce en forma directa su soberanía para vincular a los poderes públicos del estado y de los municipios en la toma de decisiones fundamentales. Esta vinculación implica que, en los términos que establezca la ley, los poderes constituidos decidan en el sentido que el pueblo decida... El gobierno representativo, democrático y popular, se intensificará directamente por medio del plebiscito, del referendo y la iniciativa popular.”*³

³ Exposición de Motivos de la iniciativa de reforma, en materia político-electoral, a la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza.

Además no puede estimarse que los actos o resoluciones del órgano jurisdiccional del estado, derivados de estos juicios de participación ciudadana, queden fuera del control constitucional, ya que Coahuila cuenta con un sistema de justicia constitucional electoral y en este sentido el Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Coahuila es un órgano jurisdiccional de control de la constitucionalidad y la legalidad de los actos, omisiones y resoluciones en materia político-electoral, con facultades para interpretar las normas constitucionales locales para invalidar los actos que sean contrarios a ellas o desaplicar para el caso concreto las normas inconstitucionales dentro de su jurisdicción, con lo cual se otorga dentro del régimen interior del estado, una solución integral a las inconformidades derivadas de la realización de estos mecanismos de participación ciudadana.

IV. Conclusiones

En este contexto, y por un principio de certeza, resulta indispensable que se establezca en forma expresa si el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se encuentra en aptitud de revisar la constitucionalidad y legalidad de los actos o resoluciones de los Tribunales Electorales de las entidades federativas, que versen sobre actos relativos a la realización de instrumentos de participación ciudadana.

Lo anterior es así, pues si bien es cierto que todos los actos o resoluciones definitivos o firmes de las autoridades electorales de las entidades federativas están sujetos al control previsto en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y que resulta facultad del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación a través de la Sala Superior, como máxima autoridad jurisdiccional en la materia, conocer y resolver las impugnaciones presentadas en contra de las resoluciones emitidas por los Tribunales o Salas Electorales de las entidades federativas, también lo es que esa facultad revisora está circunscrita a las resoluciones de los Tribunales Electorales locales que tengan relación con los procesos electorales y no respecto de cualquier inconformidad, por lo que si consideramos que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación está sujeto a normas y procedimientos que regulen su actuación, para revisar las resoluciones derivadas de estos procedimientos de de-

mocracia directa, resulta fundamental en aras de obtener la certidumbre necesaria, que se reforme la Constitución General, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y en su caso la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, a efecto de que se establezca en forma expresa la competencia que tiene de revisar la constitucionalidad y legalidad de las resoluciones definitivas derivadas de los *juicios de participación ciudadana* que regulan las distintas entidades federativas y los supuestos de procedencia de esta facultad.

Lo anterior es así, pues como ya se evidenció con antelación, la otra interpretación conlleva a concluir que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación no tiene jurisdicción para revisar la constitucionalidad y legalidad de las resoluciones emitidas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Coahuila, cuando versen sobre actos relativos a la realización de instrumentos de participación ciudadana.

Además, al respecto surgen las siguientes interrogantes:

- ¿Podrá declararse competente el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, para resolver una inconformidad presentada por un grupo de ciudadanos o alguna autoridad del estado legitimada para ello, en contra de una resolución del Tribunal Electoral del Estado derivada de un procedimiento plebiscitario, de referéndum o de participación ciudadana, respecto de los cuales el juicio de revisión constitucional no resulta el medio idóneo y eficaz para su conocimiento en atención a que éste solamente procede contra actos o resoluciones de las autoridades locales derivados de procesos para elegir representantes populares?
- Existiría esta facultad si los procedimientos de participación ciudadana no versen sobre aspectos relacionados directa o indirectamente con un proceso electoral o que deban influir en él de una forma o de otra?
- ¿Qué sucedería cuando el acto impugnado no se encuentra dentro de los supuestos de procedencia para el ejercicio de la revisión constitucional, por la sencilla razón de que no se presente la inconformidad por un partido político sino por otra persona legitimada para ello, tomando en consideración que estos juicios podrán ser promovidos por los ciuda-

danos o por la autoridad interesada que podrá ser el titular del Poder Ejecutivo, el 30% de los miembros del Congreso del Estado y cualquiera de los Ayuntamientos de la entidad que tengan un interés legítimo para promover el juicio de participación ciudadana?

- ¿Podrán los ciudadanos inconformarse cuando el procedimiento de participación ciudadana no viole sus derechos político-electorales de votar y ser votado o de afiliación a un partido político?

Los anteriores planteamientos y posturas contradictorias derivadas de la interpretación de los preceptos legales y constitucionales a que se ha hecho referencia, hacen necesario que se aclare en la legislación federal en forma expresa, si existe esa facultad revisora a cargo del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y, en su caso, se regule con la suficiente normatividad legislativa, el procedimiento bajo el cual la Sala Superior pueda revisar las impugnaciones que se presenten con motivo de las inconformidades que llegaren a existir al resolver los relacionados *juicios de participación ciudadana*, para lo cual sería además deseable que se estableciera en forma precisa los efectos de las resoluciones para su debida ejecución y cumplimiento.

Sección Bibliográfica

Filosofía del derecho. Argumentación jurisdiccional* de María del Carmen Platas Pacheco

María Macarita Elizondo Gasperín**

María del Carmen Platas Pacheco, autora de la obra en comento, tiene como su objetivo principal transportar las tareas argumentativas en el ejercicio de la judicatura y del foro profesional de los abogados, sobre todo dar a conocer las nociones básicas que sustentan esta labor de hilvanar hechos con derechos de pedir y hacer justicia.

Esta obra, recientemente editada, es un valioso instrumento académico de apoyo para comprender la importante función judicial.

Afirma la autora, que su obra pretende definir y precisar la naturaleza de la actividad racional, también llamada argumentativa, y la pertinencia que ésta tiene para la actividad jurisdiccional, en consecuencia, su intención busca ser una crítica a las restricciones injustificadas a que ha sido sometida la incapacidad argumentativa por diversas posturas filosóficas y jurídicas modernas, de manera que a fuerza de imponer límites y requisitos para su formulación se pretende garantizar la vera-

* Platas Pacheco, María del Carmen, *Filosofía del Derecho: argumentación jurisdiccional*, Mexico, Porrúa, 2007, (biblioteca jurídica), 231 p.

** Catedrática del Posgrado en Derecho en la UNAM y miembro de la Asociación Internacional de Derecho Procesal.

cidad de su contenido, estos abusos han devenido en el excesivo cuidado de las formas en detrimento del fondo que sostienen las tesis.

Señala, además, que la labor argumentativa en la actividad jurídica, compromete ciertas exigencias lógicas de coherencia y consistencia de las cuales depende la articulación de las tesis o posturas que se sostienen, de manera que la validez de las premisas, está sujeta al examen crítico y riguroso de las afirmaciones, en consecuencia, resulta que la subsunción se hace evidente cuando la premisa menor, es decir, los hechos que naturalmente comprendidos en el espacio de la premisa mayor, o sea, de los preceptos jurídicos aplicables, de donde se sigue que la conclusión surge de la inferencia consistentemente lograda, este modo de razonar en el derecho garantiza, en cierta medida, que las conclusiones sean proporcionadas como condición esencial en que la justicia se concreta.

En el capítulo I nos encontramos una introducción sobre la argumentación jurídica. En principio, alude a los elementos de la argumentación judicial. Posteriormente señala qué es la argumentación, sin olvidar explicar cuáles son los elementos y características generales de la argumentación. Para la autora, es importante señalar la evolución histórica de la noción de argumentación, para reflexionar, finalmente, en la argumentación moderna.

En el capítulo II se dedica al estudio de los niveles de la argumentación jurisdiccional. Plantea la naturaleza de la argumentación jurisdiccional. Posteriormente, alude a cada uno de los argumentos que considera más importantes, entre los que se encuentran los siguientes: los argumentos dialécticos o cetético; dialéctico o demostrativo y el retórico.

En el capítulo III Platas Pacheco refiere los modelos y vías de la argumentación judicial. En principio, alude al carácter necesario de los niveles argumentativos. Al hacer un estudio de los modelos y vías de acceso a la argumentación, señala la inducción, deducción y abducción. Lo anterior, sin dejar de abordar los modelos de argumentación apodícticos, dialécticos y retóricos.

Finalmente, en el capítulo IV, se encuentra un estudio del razonamiento judicial y su exigencia argumentativa. En principio, una interpretación de los argumentos en el contexto de la resolución judicial. Respecto de los elementos que integran la argumentación judicial.

En el estudio de los elementos que integran la argumentación judicial, señala que por tradición se concede mayor importancia a la argumentación que realizan los jueces que a la que efectúan los abogados en el foro, lo cual a su juicio se debe a que sin lugar a dudas el impacto de las resoluciones judiciales es de gran relevancia para la vida y los bienes de los justiciables; sin embargo, se trata de dos caras de la misma moneda, la actividad judicial es motivada por la actividad de los abogados del foro, son ellos quienes mediante sus actuaciones en representación de sus clientes echan a andar la maquinaria judicial, de manera que existe una correlación de las partes y del juzgador.

Así, en relación con la argumentación de las partes en la defensa de los intereses que representan, Platas Pacheco considera que por su misma finalidad, necesariamente parcial, ésta es una primera característica que la hace diferente a la argumentación del juez.

La autora hace una interesante alusión a las fallas frecuentes en que incurren las partes al argumentar dentro del proceso, con independencia del valor que sus argumentos alcancen en el contexto de la decisión judicial. Sostiene que el abogado construye un discurso que se integra por diversos argumentos de diferentes niveles, de manera que termina elaborando un delicado tejido que debe guardar coherencia y consistencia en todas sus partes, etapas y grados, es frecuente caer en contradicciones, que indiscutiblemente aprovechará la contraparte para debilitar la tesis que se sostiene, además de que éstas influyen de manera negativa sembrando dudas en el ánimo del juzgador.

Sostiene la autora que saber argumentar es un arte que compromete existencialmente a quien lo ejerce. Así el arte de la argumentación supone estudio.

El problema de la argumentación se puede abordar de dos modos: a) el proposicional o de evidencia, que atiende a la consideración de la naturaleza de los hechos en sí mismos, lo cual implica el mayor grado de objetividad al que el entendimiento humano puede aspirar, y b) el asertivo o de certeza, que atiende a la postura que el sujeto asume frente al juicio que formula, lo cual supone que el sujeto es quien ha de llenarse de razones para sustentar sus afirmacio-

nes, lo cual implica dar mayor importancia a la postura del sujeto y no a la realidad de los hechos.

Apoya la postura, coincidiendo con diversos autores clásicos, de que la argumentación jurídica siempre se debe comprometer con la verdad, la cual se descubre y alcanza por la vía de la evidencia, no hay hechos ciertos o inciertos, sí en cambio falsos y verdaderos y lo son en sí mismos, por lo que concluye que de ninguna manera es el sujeto quien le da entidad.

Laicidad. Una asignatura pendiente Rodolfo Vázquez (coordinador)*

José Antonio Dante Mureddu Andrade**

“Hasta entonces había creído que todo libro hablaba de las cosas, humanas o divinas, que están fuera de los libros. De pronto comprendí que a menudo los libros hablan de libros, o sea que es casi como si hablaran entre sí.”

Umberto Eco

El nombre de la rosa

Rodolfo Vázquez es doctor en Filosofía por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y licenciado en Derecho por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI, nivel 3), de la Academia Mexicana de Ciencias (AMC) y del Colegio de Bioética, A.C. Ha sido becario del CONACYT, del Consejo Británico y de la John Simon Guggenheim Foundation (2005).

* Vázquez, Rodolfo. coord. *Laicidad. Una asignatura pendiente*. México, Ediciones Coyoacán, 2007, 277 p.

** Licenciado en Derecho y Auxiliar de Mando Medio en el Centro de Capacitación Judicial Electoral del TEPJF.

En su faceta de editor se ha hecho cargo de más de 15 obras, entre las que destacan: *Derecho y moral. Ensayos sobre un debate contemporáneo*, Gedisa, Barcelona, 1998; *Interpretación jurídica y decisión judicial*, Fontamara, México, 1998; *Bioética y derecho. Fundamentos y problemas actuales*, FCE-ITAM, México, 1999; *Estado constitucional y globalización* (con Miguel Carbonell), Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2001; *Función judicial. Ética y democracia* (con Jorge Malem y Jesús Orozco), Gedisa, ITAM-TEPJF, México, 2003; y ésta cuya reseña se pone a consideración del lector: *Laicidad. Una asignatura pendiente*, Ediciones Coyoacán, México, 2007.

Tal escrito tiene como antecedente documental inmediato al libro intitolado *Laicidad y valores en el Estado Democrático*, editado por el Colegio de México y la Secretaría de Gobernación a mediados del año 2000, ya que éste a su vez es una compilación de las ponencias presentadas en el encuentro del mismo nombre, organizado por Roberto Blancarte en las instalaciones del Colegio.

El ánimo que impulsó la celebración del encuentro mencionado, así como la posterior difusión de su contenido, es el mismo que inspira en esta ocasión la elaboración de los ensayos coordinados por el doctor Vázquez: la crisis de la utopía de la modernidad y su incapacidad para dar respuesta a todos los problemas sociales y de sentido de los individuos, así como la ausencia de una legitimidad en muchas instituciones políticas; lo que ha derivado en un nuevo planteamiento del papel de las religiones y de las instituciones eclesiales en la actualidad, papel que, al momento que incide o pretende incidir en la materias civil y educativa, se traducen en una “crisis de la laicidad”.

Como ejemplos de lo anterior, Rodolfo Vázquez enuncia en la presentación: la laicidad educativa en las escuelas públicas, el tema de “la píldora del día siguiente” y sus presuntas consecuencias abortivas, las uniones homosexuales y la posibilidad de formalizarse jurídicamente en matrimonio, así como la adopción de hijos.

Desde esta parte inicial, el doctor Vázquez advierte que no contraviene al Estado laico, el hecho de que la Iglesia católica y otras iglesias, puedan y deban expresar libremente su opinión como parte del juego democrático, pero cuando el Estado asume un papel promotor

y protagónico con criterios inspirados en confesiones religiosas, respecto de temas que deben reservarse a la conciencia privada de cada individuo, se pone en riesgo la laicidad, entendida ésta como un terreno común para el diálogo y los posibles acuerdos entre puntos de vista diferentes y divergentes.

Y a todo esto, ¿qué significa, o mejor aún, ¿qué implica el término “laicidad”? ¿Es acaso lo mismo que laicismo? ¿Resulta válido señalar como su único componente la separación entre el Estado y la Iglesia? ¿Acaso el principio de laicidad implica la expulsión de cualquier manifestación de índole religiosa de la vida pública? Todos estos y más cuestionamientos se plantean y desarrollan a lo largo de los doce ensayos que conforman el texto que se comenta.

Así las cosas, nos encontramos ante dos capítulos claramente definidos y complementarios entre sí. El primero, *Cultura y sociedad*, reúne los escritos de Roberto Blancarte, Carlos Pereda, Corina Yturbe, Alberto Sauret, Gilberto Guevara Niebla y Marta Lamas, que se abocan precisamente a repensar el concepto de laicidad, que se distingue de otros afines y analiza sus diversas realizaciones en los ámbitos social, educativo y de salud.

De tal suerte, corresponde dar inicio a la colección de ensayos al profesor-investigador y coordinador académico del Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México, así como acreditado especialista en el estudio de las relaciones entre política y religión; Roberto Blancarte, quien presenta en *Laicidad: La construcción de un concepto universal*, un acucioso análisis sobre la definición, etimológica y real, de la laicidad, considerada como un régimen social de convivencia, cuyas instituciones están legitimadas principalmente por la soberanía popular y (ya) no por elementos religiosos; se centra así en la transición entre una legitimidad otorgada por lo sagrado a una forma de autoridad proveniente del pueblo, por lo que se trata, más que de una forma fija o acabada en forma definitiva, de un proceso.

En términos de lo anterior, el doctor Blancarte desarrolla su definición y colige que, al ser la laicidad una transición de la legitimación religiosa a las formas democráticas, ello va más allá de la mera separación Estado-Iglesia, pues existen Estados que no han adoptado esa separación formal (como el caso de Dinamarca o Noruega, que tienen iglesias nacionales como la luterana, cuyos ministros son consi-

derados funcionarios públicos) que, sin embargo, se consideran laicos en la medida que sus formas de legitimación política son esencialmente democráticas y, por el contrario, hay países formalmente laicos, esto es, existe la separación entre el Estado y la Iglesia, pero que todavía están condicionados por el apoyo político proveniente de la o las iglesias mayoritarias de su región; donde se concluye que el Estado será más o menos laico, según los grados que experimente de independencia o requerimiento de legitimidad por parte de la institución eclesiástica.

A partir de tales reflexiones, Roberto Blancarte identifica, junto a los profesores Jean Bauberot (Francia), y Micheline Milot (Canadá), tres elementos que empujan a la laicización del Estado, los cuales se plasman en la *Declaración Universal de la laicidad* (la cual puede ser leída al final del ensayo) y son, a saber, los siguientes:

- “1. La creciente diversidad religiosa y moral en el seno de las sociedades actuales y los desafíos que los Estados actuales modernos encuentran para favorecer la convivencia armoniosa;
2. La necesidad de respetar la pluralidad de convicciones religiosas, ateas, agnósticas, filosóficas y la obligación de favorecer, por diversos medios, la deliberación democrática pacífica, y
3. La sensibilidad creciente de los individuos y de los pueblos hacia las libertades y derechos fundamentales incita a los Estados a velar por el equilibrio entre los principios esenciales que favorecen el respeto de la diversidad y la integración de todos los ciudadanos a la esfera pública.”

Igualmente, al mismo tiempo que los autores de la *Declaración* identifican las necesidades que hacen indispensable la laicidad en el Estado, proponen también los principios fundamentales de ésta, que no son otra cosa sino sus elementos esenciales, parámetros básicos que pueden permitir conocer la existencia en mayor o menor grado de una laicidad, que son:

1. El respeto a la libertad de conciencia;
2. La autonomía del estado respecto de las doctrinas y normas religiosas y filosóficas particulares, y

3. La igualdad real de todos los seres humanos y la no discriminación directa o indirecta.

Una vez expuestas las necesidades y fundamentos de la laicidad, el doctor Blancarte hace un repaso de los debates y desafíos a los que esta se enfrenta, desde los elementos culturales religiosos de la vida cotidiana o las herencias culturales históricas, sin hacer de lado las diversas formas de religión civil, hasta los derechos que conciernen a las cuestiones relacionadas con el cuerpo y la sexualidad, la enfermedad y la muerte, la emancipación de las mujeres, la educación de los niños, los matrimonios mixtos, la condición de los adeptos de minorías religiosas o no religiosas, los “nocreyentes” y aquellos que critican la religión; el libre ejercicio de culto, la libertad de expresión, de manifestación de convicciones religiosas y filosóficas (donde se incluye el llamado “derecho a la blasfemia”), el proselitismo y sus límites por respeto al otro, así como las interferencias y las distinciones necesarias entre los diversos campos de la vida social, las obligaciones y los acomodos razonables en la vida escolar o profesional.

De tal suerte, concluye el autor, la laicidad, además de ser un fenómeno político y social, es un concepto construido para su mejor identificación y su esclarecimiento nos permitirá ser conscientes de cómo, por qué y hasta dónde, vivimos en un régimen de laicidad.

Toca el turno posteriormente a Carlos Pereda, investigador del Instituto de Investigaciones Filosóficas de la UNAM y miembro del Sistema Nacional de Investigadores, el cual inicia su contribución, denominada *El laicismo también como actitud*, con la regla de prudencia que advierte: “¡Ten cuidado con las palabras!”, al comentar que en el caso de “laicismo” y “laico”, se debe proceder con extremo cuidado, pues nada más al pronunciarse, se encienden los más acalorados debates.

Hecha esta aclaración, el maestro Pereda procede al análisis de la definición de laicismo que proporciona el *Diccionario* de la Real Academia Española, donde se lee: “*Laicismo, laico: Doctrina que defiende la independencia del hombre o de la sociedad, y más particularmente del Estado, de toda influencia eclesiástica o religiosa*”. A partir de ahí, el autor reflexiona que tal vez no existan personas laicas como tales, pero sí personas con actitudes laicas.

Y a todo esto, ¿qué importancia reviste la actitud laica?, ¿cuál es el problema que pretende resolver el laicismo? La respuesta que se pro-

pone es por demás interesante: en cualquier sociedad compleja, existen diferentes concepciones de la vida humana, respecto a cuáles son los valores fundamentales, concepciones que no pocas veces entran en conflicto, razón por la que debe existir un instrumento que garantice la convivencia sociopolítica, el cual no puede ser otro que el Estado laico, donde se reconozca la pluralidad de concepciones valiosas de la vida, en contraposición con la visión que considera como única, verdadera y valiosa sólo su particular concepción de la vida, lo que se conoce como fundamentalismo.

Ante tal situación, se han propuesto dos modelos de vida pública para favorecer al Estado laico: el modelo de vida pública vacía, que postula que todas las creencias religiosas pertenecen al ámbito de lo privado, y el modelo de vida pública llena, para el que todas las creencias son igual de importantes y deben, entonces, poblar la vida pública.

Sin embargo, ambas propuestas tienen sus desventajas, pues la vida pública vacía tiende a la represión por parte del Estado respecto de las particulares creencias de sus gobernados, en tanto que la vida pública llena produce la fragmentación social. No debe perderse de vista que ambos modelos son ideales, por lo cual, la actitud laica debe inclinarse por implementar leyes y políticas mínimamente cooperativas, que eviten la otra actitud, aquella de “yo tengo toda la razón y quienes no piensan como yo están en el error”, proponiendo para ello seis consejos.

El siguiente ensayo corresponde a la investigadora del Instituto Nacional de Investigaciones Filosóficas de la UNAM y miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Corina Yturbe, la cual, en *El principio de laicidad: El caso del velo islámico*, detalla los pormenores y consecuencias de tan controvertido asunto.

Como antecedente cabe recordar que durante el año 2003, en Francia se desató un debate sobre el uso del velo islámico en las mujeres, lo cual desató un debate político y social, que generó una confusión y un cuestionamiento de los principios de la laicidad; lo cual, aun cuando parece un retroceso, es en sí un reto que obliga a repensar y redefinir las bases de la laicidad.

Para ello, la profesora Yturbe parte del documento elaborado en Francia por la “Comisión de reflexión sobre la aplicación del principio de laicismo en la República”, conocida también como la “Comi-

sión Stasi”; donde se ofrece tanto la versión francesa sobre la laicidad, como los problemas actuales que se desprenden de la misma.

Así, para la autora, el fondo de la discusión es la posibilidad de integración de los inmigrantes musulmanes que habitan en el territorio francés, con todos los problemas y necesidades que ello genera: habitación, trabajo, salud; por lo que el velo fue considerado como un elemento de exclusión que no refuerza el principio de laicidad, aun cuando esto es opinable y debatible.

Alberto Sauret, profesor del Departamento de Estudios Generales del ITAM, desarrolla en *Laicidad: Una imagen para iluminar*, los antecedentes de este concepto durante las décadas de los sesenta y setenta para, posteriormente, abordar a la laicidad tal como se presenta hoy en día, como la construcción de una comunidad civil y política sobre el eje de la ciudadanía y el reconocimiento de los derechos humanos; en concepto del autor el ideal del laicismo es la unión de los seres humanos por encima de sus diferencias a efecto de instituir un poder público soberano y libre de toda subordinación.

Para ello, debe privilegiarse la escuela, un lugar donde los ciudadanos en formación sean capaces de reconocer sus conexiones y desconexiones más legítimas, para encontrar una alternativa.

Gilberto Guevara Niebla en *Laicismo; un proyecto pendiente*, cuestiona el significado del término entendido como una regla para la convivencia pacífica dentro del Estado democrático; una regla que admite la pluralidad de creencias, aunque con frecuencia se ha interpretado como rechazo a la religión, anticlericalismo y fobia a lo sagrado.

El autor sostiene que la separación Iglesia-Estado no es condición suficiente para el laicismo, sino que un verdadero Estado laico debe asumir una actitud activa, educadora, a favor de principios y valores que hacen posible la convivencia en la diversidad. Por tal motivo, la educación laica no debe interpretarse como una renuncia a transmitir una educación moral determinada, sino que mediante la educación laica se deben transmitir valores democráticos que promuevan la convivencia basada en la libertad y la justicia.

El laicismo educativo, sostiene Guevara Niebla, implica formar a los alumnos dentro de una moral que se sustente en el libre juicio y en la capacidad de cada persona para actuar a favor del bien y de la

verdad. La moral laica debe entenderse como una moral racional y autónoma, no confesional ni dogmática; en otros términos, debe entenderse como la búsqueda sistemática y permanente de autonomía para el pensamiento dentro del marco de los valores democráticos.

Marta Lamas en *El laicismo y los derechos sexuales y reproductivos* sostiene que los ámbitos de la sexualidad y la reproducción son, para la ciudadanía, cruciales en lo que a toma de decisiones se refiere; de ahí que los derechos sexuales y reproductivos cobren una relevancia fundamental en la vida concreta de las y los ciudadanos. Estos derechos, indica la autora, suponen libertad para decidir e igualdad de acceso a la educación y a los servicios médicos. Por tal motivo, la exigibilidad y la defensa de los derechos sexuales y reproductivos necesitan políticas públicas educativas y sanitarias en el contexto de un Estado laico.

En México, señala Lamas, los conflictos con el carácter laico del Estado tienen como protagonistas a creyentes católicos, algunos de ellos altos funcionarios del gobierno. En cuanto a derechos reproductivos, la autora menciona tres ejemplos que dan cuenta de este conflicto: el relacionado con la anticoncepción de emergencia; los casos de interrupción legal del embarazo, y la objeción de conciencia de los médicos para no practicar abortos.

Mientras que para los derechos reproductivos sí se cuenta con un marco legal definido, no es igual para los derechos sexuales. Si bien la institucionalización gradual de los derechos sexuales y reproductivos como derechos humanos promete ser un marco eficaz, no hay que olvidar o minimizar la fuerza cultural de la ideología católica. En todo caso, el criterio aplicable debe ser el que cada quien tiene el derecho a decidir su vida sexual y reproductiva a partir del principio de libertad de conciencia y del respeto al consentimiento mutuo, y esto sólo es posible en el marco de un Estado laico.

En la segunda parte de esta compilación, con el título *Política y Derecho*, se reúnen los textos de Luis Salazar Carrión, Alfonso Ruiz Miguel, José Woldenberg, Pedro Salazar Ugarte, Francesco Rimoli y Miguel Carbonell.

En *Religiones, laicidad y política en el siglo XXI*, Luis Salazar Carrión parte del hecho de que la democracia liberal actual parece haber alcanzado un triunfo aparentemente global y, al mismo tiem-

po, muestra signos de agotamiento, vaciamiento y debilidad. En este horizonte resulta relevante preguntarse por el sentido de la laicidad en tanto supuesto institucional y cultural de las democracias modernas.

El adjetivo laico, indica el autor, puede entenderse en un sentido negativo mínimo de modo tal que para que un Estado sea laico basta con que sea neutral con relación a los diferentes credos religiosos. Sin embargo, Salazar Carrión se pregunta si reducir la laicidad de esa manera no abre las puertas al nihilismo, al relativismo, al indiferentismo o al cinismo. Para evitar caer en tal situación, es necesario que el pensamiento laico no se entienda como la ausencia de valores, sino como la manera de presentar y defender ciertos principios y valores.

Salazar Carrión apunta que el pensamiento laico se funda en un principio práctico: la tolerancia, y en un principio teórico: el antidogmatismo. Entonces así, lo propio de una ética laica es colocar como principio fundamental el respeto a la autonomía de los individuos en tanto seres racionales. Bajo este supuesto, tal ética exige una educación ilustrada, condiciones de legalidad y un derecho positivo que reconozca y garantice efectivamente los derechos fundamentales de todas las personas por igual.

A su vez, Alfonso Ruiz Miguel en *Laicidad, laicismo, relativismo y democracia*, defiende lo que él mismo considera la acepción más extendida y central de la laicidad: la doctrina de la neutralidad del Estado ante las diversas creencias de los ciudadanos en materia de religión. El autor señala que dicha doctrina se despliega en una serie de criterios como la localización primordial de las creencias religiosas en el ámbito privado; la calificación de cualquier creencia religiosa como expresión no de un deber sino de un derecho individual; la obligación del Estado a dar igual protección jurídica a cualquier creencia religiosa así como a la no profesión de creencia religiosa alguna, incluyendo a las ideas antirreligiosas, y, lo más importante, la prevalencia de la argumentación, del consentimiento de los individuos y del criterio de mayoría frente a la pretensión de la custodia de la verdad objetiva por sacerdotes y jerarquías eclesiásticas.

Para Ruiz Miguel el pluralismo de creencias últimas en materia religiosa es seguramente inevitable, pero los intentos de imponer una u otra posición en esta materia por otras vías que no sean la argu-

mentación racional y razonable o el ejemplo de la coherencia y la probidad de las conductas, son una clara negación de la libertad religiosa a la que todos los seres humanos tienen derecho. La afirmación de esa libertad, señala el autor, es el único significado de la laicidad del Estado que deja imparcialmente abierto un debate civilizado entre laicos y no laicos, laicistas y religiosos, cualesquiera que sean sus creencias.

En *Política y laicidad*, José Woldenberg describe las virtudes de un Estado laico entendido en el marco de la separación entre política y religión. Dicha separación es la que permite que las diferentes religiones se desarrollen y convivan sin conflictos, pues un Estado laico no es antirreligioso, muy al contrario, es precisamente el que permite la completa libertad religiosa que sostiene la autonomía de las instituciones públicas respecto del magisterio eclesiástico. En un Estado laico, ni la religión se politiza, ni la política se ve impactada por los ordenamientos eclesiásticos.

Respecto de la educación pública, Woldenberg enfatiza la necesidad de que sea una educación laica, pues considera discriminatorio, en el marco de un Estado laico, impartir una sola religión en las escuelas públicas, y, por el otro lado, sería insensato fomentar todas las religiones. Las instituciones del Estado deben mantenerse secularizadas y autónomas porque su lógica, su materia de trabajo y su vocación son distintas a las de las iglesias.

Finalmente, el autor señala que el Estado laico es el que permite atender mejor fenómenos complejos propios de la modernidad —la discusión de temas como el aborto, la eutanasia, el suicidio asistido, la píldora del día siguiente, por ejemplo— porque sólo en él se regula la vida pública con respeto a las decisiones íntimas y privadas de las personas.

El constitucionalista Pedro Salazar Ugarte, en *Laicidad y democracia constitucional*, recuerda algunos lugares comunes que se han propuesto para abordar el tema de la laicidad y su capacidad para enfrentar los desafíos que amenazan al Estado laico en el momento presente. Señala el autor que tales lugares comunes ya no son suficientes, pues en la actualidad la democracia constitucional tiene una presencia tan extendida que los desafíos al principio de laicidad tienen lugar *en* y desde la democracia misma.

Para Salazar Ugarte el concepto “laico” es polisémico, motivo por el cual puede entenderse en, al menos, dos sentidos. El primero de ellos corresponde al pensamiento liberal e ilustrado y ofrece una respuesta moderada al promover una esfera pública neutral que permita abrazar una verdad en lo privado. La segunda concepción, en cambio, reivindica un laicismo más radical que considera que todos los dogmas en general constituyen un obstáculo para el progreso científico.

El autor considera que la laicidad no es un contenido, sino un método, de modo tal que la concepción del laicismo y la concepción de la democracia tienden a empatarse. El laicismo corresponde, entonces, al primero de los dos sentidos de “laico” ya señalados y es el único que ofrece una respuesta ante los desafíos que enfrentan las democracias constitucionales contemporáneas. En este sentido, para Salazar Ugarte, lo que debemos exigir es que la neutralidad sea la regla sin excepciones en el ámbito de lo público.

En *Estado laico e integración en la perspectiva constitucional*, Francesco Rimoli aborda el concepto de laicidad al señalar que éste puede entenderse en varios sentidos. El concepto de laicidad no sólo se refiere al fenómeno religioso, sino que abarca aspectos de cualquier actividad humana desde la investigación científica hasta la expresión artística, desde la enseñanza pública hasta el uso de tecnologías de la comunicación. De manera que una acepción tan extensa se vuelve dispersa y convierte al pensamiento laico en objeto de continuas y contradictorias críticas. Rimoli observa que actualmente existe un problema de yuxtaposición entre el modelo laico y el modelo dogmático.

En este contexto, la laicidad debe funcionar como método de conocimiento en el plano individual y como método de decisión democrática en la arena pública mediante procedimientos discursivos. El Estado laico debe abarcar todo sector en el que la dimensión valorativa sea preeminente: los campos cultural, artístico, científico, entre otros, y en éstos no puede optar por contenidos determinados, sino que debe mantenerse como una forma capaz de abarcar el máximo número de instancias posibles que provengan de la sociedad.

Dicho lo anterior, de acuerdo con el autor el Estado laico debe promover la sociedad del diálogo y es sólo mediante una neutralidad efectiva de las instituciones públicas que el Estado podrá garantizar una integración armónica de la sociedad. Sobre esta cuestión aún

falta mucho por resolver, pero no se debe olvidar que en lo público, la neutralidad activa no sólo es un derecho, sino que es un deber del Estado pluralista.

Para finalizar, en *La libertad religiosa como derecho fundamental*, Miguel Carbonell analiza el tema de la libertad religiosa y su papel central en la historia de la lucha por los derechos fundamentales. Después de un breve repaso histórico sobre las conexiones entre la libertad religiosa y el Estado constitucional, el autor analiza algunos de los problemas contemporáneos que han dado lugar a interesantes pronunciamientos jurisprudenciales.

Uno de los problemas a los que hace referencia Carbonell es la objeción de conciencia; continúa con dos temas que se han discutido en Europa sobre la presencia de la religión en las escuelas —los símbolos religiosos ostensibles y los crucifijos en clase— y concluye con el análisis de dos jurisdicciones modélicas para la comprensión del tema de la libertad religiosa: la Suprema Corte de los Estados Unidos de América y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, y la presentación crítica de un polémico caso resuelto por el Tribunal Constitucional Español. Con todas estas referencias se presenta un panorama a partir del cual se observa que la libertad religiosa y sus límites han estado y siguen estando en el centro de las disputas constitucionales de nuestro tiempo, y esto, como afirma el autor, es comprensible ya que las diferencias en torno al ejercicio de este derecho fundamental son propias de los regímenes democráticos.

Como bien se habrá advertido, *Laicidad. Una asignatura pendiente* no es mera compilación de ensayos, sino un libro compuesto por otros libros, una pequeña biblioteca que habla, dialoga y se complementa entre sí.

Invitamos pues al lector, a ser parte también de este diálogo, a platicar con el libro y sus libros, que confronte sus ideas al tiempo que disfrute del contrapunto de todos los conceptos que se vierten, cuya única finalidad, al hablarle de otras ideas y —¿por qué no?— de otros libros, es ayudarle a conformar su propio juicio.

Democracia observada: las instituciones electorales locales en México*

Todd Eisenstadt y Luis Miguel Rionda (coordinadores)

David Cienfuegos Salgado**

El proceso de transformación democrática en que se vio inmerso el México de fines del siglo XX encontró, para muchos actores políticos, el resultado buscado en la caída del régimen priista en 2000. Diversos elementos formaron parte de la alternancia presidencial de dicho año. La obra colectiva que aquí se reseña se ocupa de un elemento al que poca referencia encontramos en la literatura jurídica y política: los procesos político-electorales regionales.

Esta obra colectiva se dedica al análisis de las instituciones, pero sobre todo al estudio de las organizaciones electorales. No en balde existe un consenso teórico que ubica y trata de explicar el fenómeno de transición democrático-electoral a partir del papel de las organizaciones de administración electoral.

* Eisenstadt, Todd y Rionda, Luis Miguel, coords., *Democracia observada: las instituciones electorales en México*, Universidad de Guanajuato, University of New Hampshire, The United States Agency for International Development, 2007, 457 p.

** Secretario de Estudio y Cuenta del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (cienfue@trife.org.mx)

Este enfoque, que contradice la tradición observada en la literatura latinoamericana de las últimas décadas, encuentra justificación en las características de cultura político-electoral presentes en los diversos estados. Como afirma en su ensayo Pastor: “una de las características de las naciones avanzadas es el nivel relativamente alto de competencia administrativa y ésta es probablemente la razón por la cual los politólogos ... han prestado tan poca atención al manejo de las elecciones. La mayoría de los servicios que las naciones avanzadas brindan a sus ciudadanos son mucho más complejo que el proceso de registrar a los electores o el conducir elecciones. De hecho, en la mayoría de las naciones industrializadas y algunas en vías de desarrollo, la gente se entera sobre los resultados de las elecciones por medio de la televisión y no por el conteo de los votos. Muy pocos ciudadanos en naciones avanzadas conocen las leyes y procedimientos para contar, difundir y certificar los resultados, debido a que dan por hecho que el proceso es honesto e imparcial”.

Así, los autores de esta obra recapitulan sobre la información de los órganos encargados de la administración electoral y su influencia en el proceso de transición que vive México desde hace dos décadas y que, al menos formalmente, aparece robustecido por la alternancia en el poder hacia el año 2000.

En el caso nacional, los coordinadores atribuyen la ausencia de textos sobre el tema al modelo autoritario que rigió al país durante el siglo XX hasta bien entrada la década de los ochenta, cuya característica principal fue la tendencia a la inmovilidad, y que apenas interesaba al analista nacional.¹ En contraste, “las peculiaridades del ‘sistema de partido hegemónico’ a la mexicana atraían a indagadores extranjeros que destacaron las condiciones exóticas de un esquema sin competencia formal”.

Aunado a lo anterior debe señalarse que el modelo político estaba acompañado de un fuerte centralismo jurídico, conforme con el

¹ Son escasas las obras que se ocupan de los sistemas electorales locales. En contraste, la producción bibliohemerográfica sobre el derecho electoral desde la perspectiva general o federal ha sido pródiga. Sobre algunos esfuerzos de compilar información de los sistemas electorales locales desde una visión jurídica véase el trabajo de Raúl Calvo Barrera y David Cienfuegos Salgado (comps.), *Derecho electoral de las entidades federativas mexicanas*; México: Fundación Académica Guerrerense, Tribunal Electoral del Estado de Guerrero, 2006.

cual los sistemas jurídicos locales no eran sino una mera repetición de las instituciones y figuras que surgían en el marco federal. Como bien lo señalaron algunos autores, se trataba de un constitucionalismo reflejo, donde a cada reforma constitucional se correspondían las reformas locales en términos más o menos similares. Situación que también cambia en el año 2000 con el proceso de reforma constitucional que habrá de experimentar el Estado de Veracruz, pionera en el cambio constitucional local con instituciones que vinieron a renovar el sistema jurídico mexicano. Dicha experiencia sirvió para cuestionar el modelo tradicional de sujeción jurídica al marco constitucional federal y abrió la puerta para la innovación constitucional local, cuyos resultados resultan evidentes al observar cómo diversas constituciones locales han redefinido el diseño del ejercicio del poder público.

Así, y visto a la distancia, el cambio resulta evidente. Las reglas de juego en el ámbito electoral son ejemplo perfecto de la nueva dinámica de las entidades federativas. Sin embargo, para llegar a esta etapa hubo necesidad de transitar por experiencias y soluciones varias que son revisadas en los diversos trabajos comparativos que se presentan en la obra y que abordan las especificidades de los sistemas electorales de las entidades federativas.

Por ejemplo, para analizar la organización electoral, se revisaron al menos quince tópicos. Estos tópicos representan los elementos que se han considerado característicos de los sistemas electorales. Al establecer el grado o forma de regulación, los autores estuvieron en aptitud de definir si se encontraban ante un modelo consolidado o ante uno que requería de reformas. Los tópicos analizados en cada uno de los ordenamientos electorales locales fueron:

1. Integración del cuerpo colegiado;
2. Nombramiento de quien preside el cuerpo colegiado;
3. Tope máximo de representación para el partido mayoritario;
4. Función de los observadores electorales;
5. Verificación de la lista nominal;
6. Financiamiento público a partidos;
7. Selección de funcionarios de casilla;
8. Autonomía del tribunal electoral;
9. Papel del Ejecutivo en la selección de magistrados;
10. Rango de evidencia aceptable;

11. Medios de impugnación;
12. Asignación de curules a coaliciones;
13. Faltas, sanciones administrativas y nulidad;
14. Escrito de protesta, y
15. Acceso a radio y televisión.

De acuerdo con estos elementos las legislaciones más avanzadas en materia electoral resultaron ser las de Coahuila, Guerrero, Hidalgo y Nayarit, mientras que aquellas que obtuvieron puntuación muy baja fueron las de Guanajuato, Nuevo León y Zacatecas. Habrá que revisar estas mismas legislaciones siete años más tarde para saber si hubo algún cambio benéfico o, si fuere el caso, se advierte algún retroceso en las mismas. El libro contiene estudios específicos sobre la legislación electoral de los estados de Puebla (1983-2000); Tlaxcala (1986-1998); Guanajuato y Tabasco (1987-1993); Zacatecas (1988-1998); Yucatán (1989-1994); Chiapas (1990-1997) y Oaxaca (1992-1997).

Este tipo de análisis se ve reforzado por diversas colaboraciones que ofrecen una visión panorámica de las instituciones de justicia electoral en México y se cuestionan sobre el desarrollo que tuvo el ahora Tribunal Electoral en sus comienzos, cuando aun no pertenecía al Poder Judicial de la Federación y enfrentó los mayores retos de institucionalización.

En suma, el aporte de este libro, guardada la distancia en que aparece, resulta relevante para el estudio de las instituciones con que cuenta el sistema electoral mexicano, pues provee de los datos necesarios para comprender la evolución que ha tenido en nuestro país y el papel que puede atribuirse a las instituciones electorales locales en tal proceso.

La presente obra aparece dividida en cuatro apartados. La primera parte contiene dos ensayos: el primero es “El papel de la Administración Electoral en las transiciones democráticas: implicaciones para la política y la investigación”, de Robert A. Pastor; el segundo *trabajo es* “Del autoritarismo a la democracia en México”, de Luis Miguel Rionda Ramírez. Esta primera parte está dirigida a examinar el papel que cumplen las organizaciones electorales así como a revisar el contexto histórico-regional en la transición mexicana.

En la segunda parte del libro se presentan dos trabajos: el primero de la autoría de Eduardo H. Ramírez Salazar se titula “La búsqueda de la equidad en el proceso electoral”; mientras que el segundo trabajo es “Análisis comparativo de la legislación electoral mexicana” de Carla Barba,

Todd Eisenstadt y María Elena Medina. Como se mencionó antes, este apartado expone una comparación de la legislación electoral mexicana que permite detectar los niveles diferenciados de institucionalización, de condiciones equitativas en la competencia, la equidad en los sistemas de representación proporcional, el acceso de los partidos al financiamiento y a los medios de comunicación, entre otros.

El tercer apartado contiene tres colaboraciones: “La observación electoral y la opinión pública” de Francisco Muro González; “La observación de la jornada electoral” de Luis Gabriel Mota, y “Radiografías electorales” compiladas por Todd A. Eisenstadt y Paloma Bauer. Esta sección busca destacar la actividad de la observación electoral y la formación de la opinión pública en los procesos transitorios como el mexicano.

El último apartado contiene dos trabajos: “Evolución de la justicia electoral en México” de Todd A. Eisenstadt, y “Tabasco y Yucatán ¿competencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación?” de Carla Barba y María Elena Medina. Este apartado pone énfasis en las instancias del gobierno cuya creación encuentra justificación en la necesidad de calificar judicialmente las elecciones, atento a las transformaciones del sistema electoral mexicano.

Escribían los coordinadores de esta obra en 2001:

“El grado de madurez o institucionalización de los 33 diferentes organismos electorales del país fue y es sumamente dispar. No fue ninguna sorpresa constatar esta verdad de Perogrullo mediante los materiales que constituyen el presente volumen. La cultura política en México es un ámbito sumamente diferenciado, determinado por los diversos grados en que se expresan los valores de la participación ciudadana —individualismo, comunitarismo, solidaridad, egoísmo, autoritarismo, indiferencia o ignorancia— dentro de las culturas regionales, que a su vez mantienen una clara diferenciación entre los ámbitos rurales y urbanos, indígenas y mestizos, desarrollados y deprimidos. Los niveles de participación e involucramiento activos en la cosa pública tiñen al esquema político donde se despliegan, y ubican a la cultura política predominante entre los extremos del ciudadano y el súbdito.”

A seis años de distancia tenemos como escenario un nuevo proceso electoral marcado por las dudas de un amplio sector ciudadano y,

además, una probable reforma de Estado que irá al extremo de vulnerar la autonomía conseguida para el órgano encargado de la organización de las elecciones federales y propone un nuevo modelo de justicia electoral. Si bien se trata de decisiones que pueden justificarse, lo cierto es que la merma institucional representa un serio tropiezo en la consolidación de un sistema electoral que genere confianza entre la ciudadanía, e incluso entre los propios actores políticos.

Esta circunstancia justifica afirmar que el constructo (sic) que los juristas denominamos sistema electoral tiene que ser visto como un instrumento para la gobernabilidad. Y por ello exige salir del ámbito estrictamente jurídico para que se visualice desde otros saberes. En sentido amplio el derecho electoral, siguiendo a Nohlen y Sabsay, no sólo incluye la legislación electoral y la ciencia, teoría y saber crítico sobre las normas, sino también, principios políticos, parámetros comparativos, antecedentes históricos y sociológicos, experiencias y demás aspectos que permitan vincularlo con reflexiones acerca de la representación, los partidos, el presidencialismo, el parlamentarismo. Eso es lo que nos ofrece la lectura de esta obra: un tratamiento multidisciplinario, no sólo el tradicional *encajonamiento* dogmático que suele hacerse desde el derecho.²

² Desde esta perspectiva tradicionalista podemos caracterizar al derecho electoral como el conjunto de disposiciones contenidas en las leyes de esta materia, jurisprudencia, doctrina, resoluciones jurisdiccionales y prácticas de los organismos electorales, no violatorias de las leyes electorales, que regulan los procesos de designación de gobernantes que deben ser electos por los ciudadanos. Sin embargo, resulta evidente que es preciso atender otros fenómenos sociojurídicos que deben integrarse al derecho electoral, puesto que no sólo las prácticas de los organismos electorales pueden configurar el *corpus* jurídico. Resulta pues evidente que de tal definición puede medianamente advertirse la diversidad de fenómenos que estudia y comprende el derecho electoral. Dieter Nohlen señala que el concepto de derecho electoral tiene dos sentidos: uno amplio y otro estricto. El primero corresponde a las determinaciones jurídico-políticas y consuetudinarias que regulan la elección de representantes o personas para los cargos públicos, con lo cual el derecho electoral es “el conjunto de normas jurídicas que regulan la elección de órganos representativos”. En sentido estricto, el derecho electoral alude únicamente a aquellas determinaciones legales que afectan al derecho del individuo a participar en la designación de los órganos representativos; es decir, el derecho electoral “señala, en concreto, quién es elector y quién es elegible y trata de determinar además, si el derecho de sufragio es o no universal, igual, directo y secreto”. Nohlen, Dieter. “Derecho electoral”, en *Diccionario electoral*, México: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, UNAM, IFE, Trife, pp. 381 y 382.

Antes de concluir esta breve reseña, me permito que recordar que el derecho electoral, en palabras de Manuel Aragón, “no es sólo una técnica jurídica al servicio de la democracia, un instrumento, pues, de garantía; también desempeña, y ese es su otro carácter, una función legitimadora, ya que la democracia se afianza, precisamente gracias al correcto funcionamiento de los procesos electorales. Pero para llevar al cabo esa doble función, el derecho electoral debe estar integrado por reglas que sean un vehículo eficaz para asegurar la plena vigencia de los derechos políticos y para el logro de instituciones que hagan transparente el proceso de acceso a los cargos de elección popular”. Ese es el reto que también enfrentan los legisladores mexicanos, federales y locales, a la hora de hacer la reforma que consideren adecuada para la entidad federativa de que se trate y la de Estado que marcha apresuradamente a nivel federal.

El estudio del derecho electoral y de las organizaciones electorales en las entidades federativas adquiere relevancia, como elemento sustancial en el diseño institucional de un modelo democrático de país. No sólo es parte de una estructura jurídica o de un régimen político. Hoy día, derecho y organizaciones electorales permiten de manera directa la existencia de un sistema de vida basado en la paz social y la convivencia pacífica de los ciudadanos. De ahí la necesidad de considerar en primera línea a la educación política; ese es un gran reto que deben afrontar las instituciones y los actores políticos: educar políticamente, y, hay que tenerlo presente, nadie trasmite lo que no sabe. Todos debemos aprender a aprender si queremos transitar a mejores estadios de democracia local, y sobre todo tratar de construir una idea regional de democracia y de sistema electoral, lo mismo que de partido político, no en balde se ha señalado que “los partidos estatales son la representación de ese México plural y diverso, que se resiste a participar en los marcos de los partidos nacionales, que opacan con sus prácticas centralistas, la diversidad regional en materia social, política y electoral”.³

³ Loya Sepúlveda, Mario Alberto, “Los partidos estatales, actores políticos necesarios”, en Martínez Veloz, Juan, coord., *La agenda política electoral 2003. Reflexiones colectivas*, México: Editora Laguna, 2003, p. 416. En dicho trabajo, se expone también lo siguiente: “El centralismo ahoga a participación ciudadana. El centralismo ha deformado al país y tuvo en la disolución de los partidos locales y regionales, su

Sobre los coordinadores de la obra cabe señalar que Eisenstadt es autor del libro *Courting democracy in Mexico*,⁴ del que se dice ser el análisis más completo de la transición política mexicana y de imprescindible lectura para los estudiosos de la política mexicana contemporánea. Por su parte, Luis Miguel Rionda es un antropólogo social que sirve como profesor-investigador en la Universidad de Guanajuato, con una amplia bibliohemerografía electoral y en áreas sociales.

elemento para menguar y restringir a los pueblos mexicanos el derecho a decidir por sí mismos, el rumbo económico, político y social de cada Estado y de la nación toda. En tales condiciones, es imprescindible iniciar en todo México la constitución de agrupamientos locales, que procuren la toma de decisiones por el propio pueblo”.

⁴ Eisenstadt, Todd A., *Courting Democracy in Mexico. Party strategies and electoral institutions*, Estados Unidos: Cambridge University Press, 2004, xv-354 p. Hay versión en español: *Cortejando a la democracia en México: estrategias partidarias e instituciones electorales*, trad. Pedro González, México, El Colegio de México, 2004, 538 p.

Bibliografía especializada sobre justicia constitucional

- Almagro Nosete, José, *Justicia constitucional: (comentarios a la Ley orgánica del Tribunal Constitucional)* / José Almagro Nosete, con la colaboración de Pablo Saavedra Gallo, 2ª ed. Valencia, Tirant lo blanch, 1989.
- Alegre Martínez, Miguel Ángel, *Justicia constitucional y control preventivo*, León, Esp., Universidad de León, Secretariado de Publicaciones y Medios Audiovisuales, 1995.
- Amaral, Maria Lúcia, “O modelo português de justiça constitucional. Análise crítica”, *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, núm. 11, 2007.
- Aragón Reyes, Manuel, “La justicia constitucional en el siglo XX: balance y perspectivas en el umbral del siglo XXI”, *La ciencia del derecho durante el siglo XX*. pp. 163-203, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, 1095 p. (Serie G: Estudio Doctrinales; 198)
- “25 Años de Justicia Constitucional en México”, *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, pp. 3-23, núm.2, jul-dic. 2004.
- Arenas Bátiz, Carlos Emilio, “Por una justicia constitucional federalista en materia electoral”, *Revista del Instituto de Investigaciones Jurídicas*, vol. 1, núm. 2, septiembre, 2001.
- Por una justicia constitucional federalista, en materia electoral, *Ágora. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Hidalgo*, pp. 4-16, año 5, núm. 12, septiembre-diciembre 2001.
- Astudillo Reyes, César I., *Ensayos de Justicia Constitucional en cuatro ordenamientos de México: Veracruz, Coahuila, Tlaxcala y Chiapas*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, XXVIII, 409 pp. Serie Doctrina Jurídica; 177.
- Ayala Corao, Carlos M., “La justicia constitucional en Venezuela”, *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, pp. 379-408, 1997.

- Balbuena Cisneros, Arminda, "El origen antidemocrático de la justicia constitucional", *Investigaciones Jurídicas*, pp. 55-76, segunda época, vol. XVII, núm. 75, julio-diciembre, 2003.
- Brewer-Carias, Allan R., *El sistema de justicia constitucional en la Constitución de 1999*; (Comentarios sobre su Desarrollo Jurisprudencial y su explicación, a veces cerrada, en la exposición de motivos). Caracas, Venezuela, Jurídica Venezolana, 2000, 130 pp. (Cuadernos de la cátedra Allan R. Brewer-Carias de derecho administrativo Universidad Católica Andrés Bello, 13).
- Capelleti, Mauro, "La justicia constitucional en Italia", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, pp. 41-58, núm. 13, enero-abril, 1960.
- *La Justicia Constitucional: estudios de derecho comparado*. México, UNAM, Facultad de Derecho, 1987, 357 p.
- *Obras. La justicia constitucional. Dimensiones de la justicia en el mundo contemporáneo* / prólogo, Héctor Fix Zamudio, presentación, Fernando Serrano Migallón, México, Porrúa, Facultad de Derecho UNAM, 2007, 461 p.
- Cartabia, Marta, "El diálogo entre los tribunales a la hora del activismo constitucional del Tribunal de Justicia", *Revista española de Derecho Europeo*, pp. 198-236. núm. 22, abril-junio 2007.
- Castro Lozano, Juan de Dios, *La Justicia Constitucional y la interpretación de la Constitución en México*, México, UNAM, Facultad de Derecho, 2002, 33 p. (Lecturas Jurídicas. Serie Estudios Jurídicos, 7).
- Cea Egaña, José Luis, "La Justicia Constitucional en las facultades de derecho chilenas", *Revista de Derecho*, vol. XII, agosto, 2001, Concepción, Chile.
- "Misión cautelar de la justicia constitucional", *Revista Chilena de Derecho*, tomo I, vol. 20, núms. 2-3, mayo-diciembre, 1993. Santiago de Chile.
- "La justicia constitucional y el Tribunal de la Constitución en Chile", *Revista de Derecho*, vol. XII, agosto, 2001. Concepción, Chile.
- Celotto, Alfonso, "Evolución de la Justicia Constitucional en Italia", *Urbe et Ius. Revista de Opinión Jurídica*, núm. 5, primavera, 2006. Buenos Aires, Argentina.
- "Formas y Modelos de Justicia Constitucional: un vistazo general", *Justicia Constitucional Local*, Santiago de Querétaro, Fundación

- Universitaria de Derecho, Administración y Política, 2003. p. 135-144.
- “La justicia constitucional en el mundo: formas y modelos”, *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, núm. 1, enero-junio, 2004.
- “La Justicia constitucional en el mundo: formas y modelos”, *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, núm. 1, enero-junio, 2004, pp. 3-14.
- y Tania Groppi, “La justicia constitucional en Italia”, *Debates de Actualidad*, año XIX, núm. 193, abril-agosto, 2004. Buenos Aires, Argentina.
- Cid Cebrián, Miguel, *La justicia gratuita: realidad y perspectivas de un derecho constitucional*, Pamplona, Aranzadi, 1995, 382 p.
- Cienfuegos Salgado, David, “La Justicia Constitucional en Guerrero”, *Lex. Difusión y Análisis*, tercera época, año IX, núm. 119, mayo, 2005, p. 10-32.
- comp. *Marbury contra Madison: una decisión histórica para la justicia constitucional.*, México, Laguna, El Colegio de Guerrero, 2005, 297 p.
- Cifuentes Muñoz, Eduardo, “La justicia constitucional en Colombia”, *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, pp. 67-87, 1997.
- Collantes de Terán de la Hera, M^a José, *La administración de justicia española en la época constitucional (1812-1936)*, Cuenca, Editorial Alfonsópolis, 2006, 151 p.
- Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional (7o. 2002: México), *Instrumentos de tutela y justicia constitucional: Mesa 4: Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Asociación Argentina de Derecho Constitucional, 2002, XII, 794 p. (Serie Doctrina Jurídica, 99).
- Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional [7o. 2002, México], *Tribunales y justicia constitucional: Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional / Juan Vega Gómez, Edgar Corzo Sosa, coordinadores.* México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, 575 p. (Serie Doctrina Jurídica, 108).

- Congreso. Mesa sobre la Justicia Constitucional en las entidades federativas (1a.: (2004: Oaxaca, México), La justicia constitucional en las entidades federativas/ Mesa sobre la..., Manuel González Oropeza, Eduardo Ferrer Mac-Gregor, coordinadores, México, Porrúa, 2006, 1102 p.
- Corso Sosa, Carmen, "La justicia constitucional mexicana a fin del siglo", *Locus Regis Actum*, nueva época, núm. 20, diciembre, 1999, Villa Hermosa, Tabasco.
- "La justicia constitucional mexicana a fin de siglo", *La Ciencia del Derecho durante el siglo XX*, pp. 205-226. México [s.n.], 1998.
- Corzo Sosa, Edgar, "La justicia constitucional en México", *Justicia Constitucional Comparada*, pp. 11-29, México, UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Centro de Estudios Constitucionales México-Centroamérica, 1993. (Serie B: Estudios Comparativos, b) Estudios Especiales. 27).
- "La justicia constitucional mexicana a fin de siglo", *La ciencia del derecho durante el siglo XX*, pp. 205-226. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, 1095 p. (Serie G: Estudios Doctrinales; 198).
- Cossío Díaz, José Ramón, "Cuestiones Constitucionales: ¿realmente aceptamos nuestra justicia constitucional?", *Este País: tendencias y opiniones*, núm. 122, mayo 2001, p. 36-39.
- "Justicia constitucional", *Bien común y gobierno*, año 5, núm. 60, noviembre, 1999. México, D.F.
- "La Justicia Constitucional en México", *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, pp. 222-253, 1997.
- Covarrubias Dueñas, José de Jesús, "La justicia constitucional federal", *Revista Jurídica Jalisciense*, año 15, núm. 1, enero-junio, 2005.
- Dalla Vía, Alberto Ricardo, "La justicia constitucional en Argentina", *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, pp. 35-48, 1997.
- Del Valle Gálvez, Alejandro, "Europa como espacio de libertad, seguridad y justicia: las previsiones del Tratado Constitucional", *Derecho de la Unión Europea: 20 años después de la adhesión de España / Valentín Bou Franch, María Cervera Vallterra*, coords., Josep M.^a Jordán Galduf ... [et al.] Valencia, Tirant lo blanch, 2007, pp. 143-178.

- Derechos humanos y justicia constitucional*, Sucre, Bolivia, Tribunal Constitucional, 2000, 272 p. (Memoria, 4).
- Dermizaky Peredo, Pablo, “Estado de derecho y justicia constitucional: en el siglo XX”, *Revista del Tribunal Constitucional*, núm. 7, mayo, 2006. Sucre, Bolivia.
- “Justicia constitucional y cosa juzgada”, *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, tomo I, 2004. Montevideo, Uruguay.
- Díaz Romero, Juan, “Los valores éticos de las personas involucradas en la justicia constitucional: las principales formas en que la ética influye en el quehacer judicial”, *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, pp. 131-145, núm. 8, julio-diciembre. 2007.
- Díez-Picazo, Luis, “La justicia constitucional en el cuadro de las funciones del estado: vista la luz de las especies contenidos y efectos de las decisiones sobre la constitucionalidad de las normas jurídicas”, *Documentação e Direito Comparad*, núms. 29-30, 1987, Lisboa, Portugal.
- Esteva Gallicchio, Eduardo G., “La justicia constitucional en Uruguay”, *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, pp. 358-377, 1997.
- Ezquiaga Ganuzas, Francisco Javier, *La argumentación en la justicia constitucional española*, Bilbao: Instituto Vasco de Administración Pública, 1987, 419 p.
- La argumentación en la justicia constitucional y otros problemas de aplicación e interpretación del derecho, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2006, 531 p. + 1 CD.
- Fernández Rodríguez, José Julio, *La justicia constitucional europea ante el siglo XXI*, 2ª ed. Madrid, España, Tecnos, 2007, 180 p.
- Fernández Segado, Francisco, *La justicia constitucional ante el siglo XXI: la progresiva convergencia de los sistemas americanos y europeo-kelseniano*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, XXXI, 155 p. (Serie Estudios Jurídicos; 64).
- Fernández Sepúlveda, Ángel, *Derecho judicial y justicia constitucional: una aproximación al tema*, Madrid, Esp., Ministerio de Justicia, 1985, 297 p. (Temas Constitucionales, 7).

- Fernández Rodríguez, José Julio, *La justicia constitucional europea ante el siglo XXI*. Madrid, España, Tecnos, 2002.
- Ferrerres Comella, Víctor, *Justicia constitucional y democracia*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007, 307 p. (Estudios Constitucionales).
- “Justicia constitucional y democracia”, *Teoría de la Constitución*, pp. 247-303. México, [s.n.], 2000.
- Fix-Zamudio, Héctor, *Justicia constitucional, ombudsman y derechos humanos*, 2a. ed. México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2001, XXII, 670 p.
- Justicia constitucional y régimen democrático en Iberoamérica*, México, [S.E.], 1982.
- “Justicia y régimen democrático en Iberoamérica”, *Revista Mexicana de Justicia*, vol. II, núm. 10, enero-febrero, 1981.
- “La justicia constitucional”, *Revista de Derecho Constitucional*, núm. 1, enero-abril, 1991. San José, Costa Rica.
- “La justicia constitucional en América Latina”, *El constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX: constitucionalismo, colaboraciones extranjeras y nacionales*. pp. 451-532. México, UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1989. (Serie B. Estudios Comparativos.-d) Derecho Latinoamericano, 25).
- “La justicia constitucional en el ordenamiento mexicano”, *Estudios jurídicos en torno a la Constitución Mexicana de 1917, en su septuagésimo quinto aniversario*, pp. 107-196, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1992. (Serie G: Estudios Doctrinales, 132).
- “La justicia constitucional en Iberoamérica y la declaración general de inconstitucionalidad”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, tomo XXVIII, núm. 111, septiembre-diciembre, 1978.
- “La justicia constitucional latinoamericana”, *Pemex Lex*, núms. 121-122, julio-agosto, 1998.
- Veinticinco años de evolución de la justicia constitucional, 1940-1965*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1968, 183 p. (Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie F. Publicaciones del XXV Aniversario, 3-A).
- Foro de Justicia y Marco Constitucional del Sistema Federal y del Distrito Federal (2o.: México), Segundo Foro de Justicia y Marco

- Constitucional del Sistema Federal y del Distrito Federal, México, Senado de la República, LIX Legislatura, 629 p.
- Fromont, Michel, “La justice constitutionnelle en France ou l’exception française”, *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, núm. 8, 2004.
- “La diversité de la justice constitutionnelle en Europe”, *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, núm. 9, 2005.
- Galván Rivera, Flavio, “Justicia constitucional electoral esbozo de un triángulo de indefensión”, *Foro Jurídico*, pp. 38-43, tercera época, núm. 33, junio 2006.
- “Un año de justicia electoral constitucional”, *Boletín del CCJE: Órgano de difusión del Centro de Capacitación Judicial Electoral*, pp. 1-3, año 3, núm. 5, sep-oct 1997, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- García Laguardia, Jorge Mario, “Justicia constitucional y defensa de la democracia. El golpe de estado en Guatemala en 1993”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, pp. 3-21, núm. 2, enero-junio, 2000.
- “La justicia constitucional en Guatemala”, *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, pp. 207-219, 1997.
- García Ricci, Diego, “La Soberanía Estatal, la Constitución Local y la Justicia Constitucional en los estados de la República Mexicana”, *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, pp. 109-138, núm. 5, ene-jun. 2006.
- García Sarubbi, David, *Un obstáculo a desvanecer en la justicia constitucional mexicana: la irretroactividad de las resoluciones que ponen fin a las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad*, México, el autor, 2007, 249 p. Tesis, Instituto Tecnológico Autónomo de México.
- Garduño Rodríguez, Larissa, *De la separación de la justicia constitucional del Poder Judicial de la Federación*, México, el autor, 2003, 84 p.
- Gascón Abellan, Marina, “La Justicia Constitucional: entre legislación y jurisdicción”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, pp. 63-87, año 14, núm. 41, mayo-agosto, 1994.
- Gómez Bernales, Gastón, “La justicia constitucional en Chile”, *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, pp. 121-156, 1997.

- Gómez Pineda, Carlos Emilio, "Justicia constitucional. Justicia ordinaria. Trabajo legislativo", *ECA: Estudios centroamericanos*, pp. 765-778, núm. 693-694 2006.
- Gonçalves Ferreira, Mantel, "La Justicia Constitucional en Brasil", *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, pp. 57-66, 1997.
- Góngora Pimentel, Genaro D., "La justicia constitucional veracruzana en la transformación del nuevo federalismo mexicano", *Lex: difusión y análisis*, pp. 9-20, año XI, núm. 143, mayo, 2007.
- González Montenegro, Rigoberto, "La Justicia Constitucional en Panamá", *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, pp. 276-292, 1997.
- González Dubon, Epaminondas, "La eficacia de la justicia constitucional: el caso Guatemala", *Contribuciones*, año XI, núm. 2(42), abril-junio, 1994.
- González Rivas, Juan José, "Algunas consideraciones sobre la justicia constitucional en los sistemas jurídicos (I)", *Revista de derecho procesal*, p. 361-388, núm. 1, 2006.
- "Algunas consideraciones sobre la justicia constitucional en los sistemas jurídicos (II)", *Revista de derecho procesal*, pp. 391-435, núm. 1, 2007.
- *La justicia constitucional: derecho comparado y español*, Madrid, España, Editoriales de Derecho Reunidas, 1985.
- Gozaini, Osvaldo Alfredo, *La justicia constitucional: garantías, proceso y Tribunal Constitucional*, Buenos Aires, Arg., Depalma, 1994, 380 p.
- Groppi, Tania, "¿Existe un modelo europeo de justicia constitucional?", *Revista de Derecho Político*, núm. 62, 2005, Madrid, España.
- "¿Hacia una justicia constitucional ¿dúctil? Tendencias recientes de las relaciones entre Corte Constitucional y jueces comunes en la experiencia italiana", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, pp. 481-504, nueva serie, núm. 107, mayo-agosto, 2003.
- Harb, Benjamín, "La justicia constitucional en Bolivia", *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, pp. 50-55, 1997.
- Hernández Valle, Rubén, "La justicia constitucional en Costa Rica", *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, pp. 89-119, 1997.

- Horn, Hans-Rudolf, "El régimen de la justicia constitucional alemana en el contexto internacional", *Justicia Constitucional Comparada*. 51-60 p. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Centro de Estudios Constitucionales México-Centroamérica, 1993, 179 p. (Serie b: Estudios Comparativos, b) Estudios Especiales; 27).
- "Justicia Constitucional y consenso básico: reflexiones comparativas sobre desarrollos constitucionales mexicanos y alemanes", *Estudios en homenaje al doctor Héctor Fix-Zamudio*, v. 2, México, [s.n.], 1988.
- Hoyos, Arturo, "La justicia constitucional en Panamá: estructura y evolución reciente", *Contribuciones*, año XI, núm. 2(42), abril-junio, 1994, Buenos Aires, Argentina.
- Ibargüen B. Guido, "Restricciones de acceso a la justicia constitucional", *Derechos Humanos y Acción Defensorial*, año 1, núm. 1, 2006, La Paz, Bolivia.
- Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional (12: 2006: Santo Domingo de la Calzada, La Rioja, España) El futuro de la justicia constitucional: actas de las XII Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional, Madrid, Tribunal Constitucional, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007, 371 p. (Cuadernos y debates, 175).
- Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos (4a., 1996, Santiago de Compostela, España), Parlamento y Justicia Constitucional / IV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Pamplona, España, Aranzadi, 1997, 630 p.
- Justicia constitucional*, 2a ed. Madrid: Tecnos, 1994, 148 p. (Biblioteca de Textos Legales, 49).
- Justicia constitucional*, ed. Miguel Sánchez Morón, Madrid, Tecnos, 1987, 125 p. Serie Biblioteca de textos legales.
- La justicia constitucional a finales del siglo XX* / Germán J. Bidart Campos... [et al.]. Lima, Palestra Editores, 1998, 272 p.
- Justicia constitucional local*, coords. Eduardo Ferrer Mac-Gregor, Rodolfo Vega Hernández, Santiago de Querétaro, Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, 2003, 396 p. (Constitucionalismo y Derecho Público).
- Justicia constitucional comparada*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1993, 179 p. (Instituto de Investigaciones

- Jurídicas, Serie B: Estudios Comparativos, B) Estudios Especiales; 27).
- Justicia Constitucional* 12 y 13 de octubre de 2000, Sucre, Bolivia, Tribunal Constitucional, 2001, 275 p. (Memoria, 5).
- La justicia constitucional en el estado democrático* / coordinadores Eduardo Espín Templado, F. Javier Días Revorio, Valencia, Tirant lo blanch, 2000, 477 p.
- “La justicia constitucional en Europa” / estudio preliminar de Teresa Freixes San Juan, *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, diciembre 1997, Madrid, España.
- La justicia constitucional en las entidades federativas*/ coordinadores Manuel González Oropeza, Eduardo Ferrer Mac-Gregor, México, Porrúa, 2006, 1102 p.
- “La justicia constitucional local en México: presupuestos, sistemas y problemas”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, pp. 9-56, año 39, núm.115, enero-abril 2006.
- La justicia constitucional como elemento de consolidación de la democracia en Centroamérica* / Rubén Hernández Valle, Pablo Pérez Tremps, coords. Valencia, España, Tirant lo blanch, Universidad Carlos III de Madrid, 2000, 236 p. (Derecho Comparado, 1).
- La justicia constitucional: una promesa de la democracia* / Programa Fortalecimiento del Estado de derecho y la justicia penal en Centroamérica y Panamá. Madrid, Instituto Latinoamericano de Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, ILANUD, Agencia Española de Cooperación Internacional, AECI, 1992. 284 p.
- La reforma de la justicia constitucional* / Eduardo Espín Templado,... [et al.]. Navarra, Esp., Centro de Estudios Jurídicos, Thompson, Aranzadi, c2006, 197 p.
- Landa, César, “Justicia constitucional y political questions”, *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, núm. 4, 2000.
- Latorre Segura, Ángel, “La justicia constitucional en el cuadro de las funciones estado. Vista a la luz de las especies contenidos y efectos de las decisiones sobre la constitucionalidad de las normas jurídicas”, *Documentação e Direito Comparado*, núms. 29-30, 1987, Lisboa, Portugal.

- Libedinsky Tschorne, Marcos, “Evolución de la justicia constitucional en Chile”, Discurso Inaugural, 41 p., México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis, 2005 (10 años de la novena época, discursos).
- Lopera Mesa, Gloria Patricia, “La problemática legitimidad de la justicia constitucional”, *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, núm. 5, 2001.
- López Guerra, Luis, “La justicia constitucional en España”, *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, pp. 188-206, 1997.
- Lösing, Norbert, “La justicia constitucional en Paraguay y Uruguay”, *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, diciembre, 2002, Montevideo, Uruguay.
- Lucas Verdú, Pablo, “Estado de derecho y justicia constitucional: aspectos históricos, ideológicos y normativo-institucionales de su interrelación”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 33 mayo-junio, 1983, Madrid, España.
- Lujambio Irazábal, José María, *La Justicia Constitucional y las Comisiones Especiales antidesvíos de la Cámara de Diputados*, México, el autor, 2002, 105, XVI, [6] p.
- Martínez Sánchez, Francisco, “Justicia constitucional estadual y los problemas de inconstitucionalidad”, *Jus. Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Sinaloa*, nueva época, núm. 6, 2003.
- “Justicia constitucional estadual, y los problemas de inconstitucionalidad”, *Tu Voto es Poder*, Colima, Instituto Electoral del Estado, pp. 18-24, año. 3, núm. 13, sep-oct 2002.
- Martínez Val, José María, “La Justicia Constitucional en Portugal”, *Boletín del Ilustre Colegio de Abogados de Madrid*, núm.1, enero-febrero, 1990.
- Mendizábal Allende, Rafael de, “La relación interactiva entre la justicia constitucional y el Poder Judicial”, *Revista del Tribunal Constitucional*, núm. 4, diciembre, 2001, Sucre, Bolivia.
- Mendonca, Daniel y Menconca Bonnet, Juan Carlos, “La justicia constitucional en Paraguay”, *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, núm. 1, 1997.

- Miranda, Jorge, “La justicia constitucional en Portugal”, *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, pp. 325-356, núm. 1, 1997.
- Morales-Paulín, Carlos A., *Justicia Constitucional*, México, Porrúa, 2002, XXX, 254 p.
- Narváez Hernández, José Ramón, “Vacuidad constitucional: apuntes para una historia de la justicia constitucional mexicana”, *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, 197-215, núm. 5, enero-junio 2006.
- Nava Vázquez, José César, “La Justicia Constitucional en materia electoral y la facultad del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de determinar la inaplicabilidad de leyes secundarias opuesta a la Constitución Federal”, *Testimonios sobre el desempeño del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, pp. 215-247, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2003.
- Nogueira Alcalá, Humberto, “La justicia constitucional como defensa de la Constitución”, *Revista Chilena de Derecho*, tomo I, vol. 20, núm. 2-3, mayo-diciembre, 1993.
- Observatorio de Justicia Constitucional: Balance Jurisprudencial de 1996*, coordinado por Manuel José Cepeda, Isabel Cristina Jaramillo y César Rodríguez. Santa Fe de Bogotá, Colombia, Universidad de los Andes, Facultad de Derecho, 1998, XXI, 353 p.
- Orozco Henríquez, José de Jesús, “Justicia constitucional electoral y democracia”, *El horizonte electoral y la democracia en la ruta del derecho* / coord. Francisco Martínez Sánchez, pp. 71-83, Oaxaca, Oax., Tribunal Estatal Electoral, [2003].
- “Justicia constitucional electoral y democracia en México”, *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, núm. 7, 2003, Madrid, España.
- “Justicia constitucional electoral y democracia”, *Memoria del ciclo de conferencias: México y la democracia*, de marzo a noviembre de 2001, pp. 45-64, Monterrey, N.L., Universidad Autónoma de Nuevo León, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Segunda Circunscripción, 2003.
- “Justicia constitucional electoral y garantismo jurídico”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, pp. 151-203, núm. 13, julio-diciembre, 2005.

- Ortiz Mayagoitia, Guillermo I., “La justicia constitucional electoral en el sistema jurídico mexicano”, *Justicia Electoral: ética, justicia y elecciones, partidos políticos: democracia interna y fiscalización*, Primer Curso Iberoamericano: Memoria, Puebla, Pue., 2003 pp. 89-102, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2004.
- Pegoraro, Lucio, “Clasificaciones y modelos de justicia constitucional en la dinámica de los ordenamientos: el resumen”, *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, pp. 131-158, núm. 2 (julio-diciembre, 2004).
- *Ensayos sobre justicia constitucional, la descentralización y las libertades*. México, Porrúa, Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, 2006, XII, 360 p. (Biblioteca Porrúa de Derecho Procesal Constitucional, 13).
- *La justicia constitucional: una perspectiva comparada*. Madrid, España: Dykinson, 2004, 195 p.
- Peña Torres, Marisol, *Los desafíos para la justicia constitucional chilena; a partir de la reforma de 2005*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2006, 37 p.
- Pérez Carrillo, Agustín, *La justicia constitucional de la Suprema Corte 1995-2000*, México, Fontamara, 2007, 281 p.
- Pérez Tremps, Pablo, *Escritos sobre justicia constitucional*, México, Porrúa, Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, 2005, XVI, 171 p. (Biblioteca Porrúa, Derecho Procesal Constitucional, 8).
- Piza Escalante, Rodolfo, “El defensor de los derechos humanos frente a la justicia constitucional”, *Memoria: Primer Congreso de la Federación Iberoamericana de Defensores del Pueblo*, pp. [49]-65, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1996.
- Prieto Sanchos, Luis, *Justicia constitucional y derechos fundamentales*, Madrid, España, Trotta, 2003, 306 p.
- Quinzio Figueiredo, Jorge Mario, *Justicia constitucional en Chile*, México, UNAM, Instituto e Investigaciones Jurídicas, Corte de Constitucionalidad de Guatemala, 2000, 123 p. (Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, 38).
- Ríos Álvarez, Lautaro, “Elementos fundamentales de la justicia constitucional”, *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, núm. 5, 2001.

- Ríos Vega, Luis Efrén, "La justicia constitucional local en Coahuila", *Lex difusión y análisis*, pp. 46-58, tercera época, año VI, núm. 78, diciembre 2001.
- Rivera Santibáñez, José Antonio, dir., *Justicia Constitucional y Estado de Derecho*. Sucre, Bolivia, Tribunal Constitucional, 2003, 202 p. (Memoria, 7).
- Rivera Sobaja, Gustavo, "La justicia constitucional en Chile", *Revista Parlamentaria Asamblea Legislativa*, República de Costa Rica, vol. 5, núm. 3, diciembre 1997.
- Rodríguez Bereijo, Álvaro, "La justicia constitucional en los sistemas políticos contemporáneos", *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, pp. 13-17, 1997.
- Rolla, Giancarlo, *Derechos fundamentales, estado democrático justicia constitucional*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, 180 p. (Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Ensayos Jurídicos, 7).
- , *Garantía de los derechos fundamentales y justicia constitucional*. México, Porrúa, Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, 2006, XIV, 158 p. (Biblioteca Porrúa de Derecho Procesal Constitucional, 16).
- Roura A., Santiago, "Federalismo y justicia constitucional", *La Constitución Española de 1978*. El Tribunal Constitucional y las comunidades autónomas. Madrid, España, Biblioteca Nueva, 2003, 244 p. (Derecho; 5).
- Rousseau, Dominique, *La justicia constitucional en Europa*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002. XXIX, 110 p. (Cuadernos y Debates, 141).
- Salazar Ugarte, Pedro, "Justicia constitucional y democracia: el problema de la última palabra", *Nexos*, pp. 25-30, año 27, vol. XXVII, núm. 329, mayo 2005.
- Salgado Pesantes, Hernán, "La justicia constitucional en Ecuador", *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, pp. 157-172, 1997.
- Sánchez Moron, Miguel, *Justicia constitucional*, 2a. ed., Madrid, Esp., Tecnos, 1994, 138 p. (Biblioteca de Textos Legales. 49).
- Sanin Restrepo, Ricardo, *Libertad y justicia constitucional*, Santa Fe de Bogotá, Colombia, Academia Colombiana de Jurisprudencia, 2004, XVII, 274 p. (Portable).

- Seminario Internacional de Justicia Constitucional Comparada (1992, Guatemala). *Justicia Constitucional Comparada*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993, 179 p. (Serie B, Estudios comparativos, B; Estudios especiales, 27).
- Silva Meza, Juan, *La interpretación constitucional en el marco de la justicia constitucional y la nueva relación entre poderes*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2002, 17 p. Colección lecturas jurídicas. Serie estudios jurídicos, 8.
- Soberanes Fernández, José Luis, “Nueva justicia constitucional en México”, México, H. Cámara de Diputados, LVI Legislatura, *Crónica Legislativa*, pp. 13-29, año V, núm. 8, abril-mayo 1996.
- “Nueva justicia constitucional en México”, *Crónica Legislativa* 5, 8 (1996), pp. 13-29.
- Solís Fallas, Alex, “Dimensión difusa de la justicia constitucional costarricense: análisis del voto 1185-95”, *Revista Parlamentaria*, pp. 465-488, 7 abril, 1999.
- Solorio Ramírez, Daniel, “La justicia constitucional”, *ABZ Información y Análisis Jurídicos* 4, pp. 4-5, núm. 80, octubre 1998.
- “La justicia constitucional”, *ABZ. Información y Análisis Jurídicos* 4, pp. 11-12, núm. 79, octubre 1998.
- “La justicia constitucional”, *Lex difusión y análisis*, año IV, 3a. época, núm. 33, marzo 1998.
- Starck, Christian, “La legitimación de la justicia constitucional y el principio democrático”, *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, núm. 7, 2003.
- Suay Rincón, José, *El Principio de igualdad en la justicia constitucional*, prólogo por José Eugenio Soriano, Madrid, España, Instituto de Estudios de Administraciones Públicas, 1985, 229 p.
- Tejada Gorraiz, Queralt, *Justicia constitucional y argumentación jurídica: análisis normativo de los mecanismos hermenéuticos*, León, España, Universidad de León, 2004, 388 p.
- Terrazas Salgado, Rodolfo, *Introducción al estudio de la justicia constitucional electoral en México*, México, Ángel Editor, 2006, 2 v., 2405 p.
- Tercera Conferencia de Justicia Constitucional de Iberoamérica, España y Portugal*, Ponencia de Guatemala, Guatemala, Corte de Constitucionalidad, 1999, 112 p.

- Tinetti, José Albino, "La justicia constitucional en El Salvador", *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, pp. 174-186, 1997.
- Uribe Arzate, Enrique, *El sistema de justicia constitucional en México*, México, H. Cámara De Diputados, LIX Legislatura, Universidad Autónoma del Estado de México, M. A. Porrúa, 2006, 274 p. (Conocer para decidir).
- Vázquez, Rodolfo, "Justicia constitucional y democracia", *Nexos*, pp. 33-40. año 29, vol. XXIX, núm. 358, octubre 2007.
- Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo F., "El estado de derecho y la justicia constitucional: con especial referencia al juicio de amparo", *Estudios Constitucionales y Parlamentarios*, pp. 237-259, México, Instituto de Estudios Parlamentarios Eduardo Neri. LV Legislatura H. Congreso del Estado de Guerrero, Laguna, 1999, 368 p. (Colección Compila; 1).
- "El estado de derecho y la justicia constitucional: con especial referencia al juicio de amparo", *Lex Difusión y Análisis*, pp. 39-46, año II, núm. 14, agosto 1996.
- "La justicia constitucional en México: balance y retos", *Estudios Jurídicos de Homenaje al XC Aniversario de la Escuela Libre de Derecho*, pp. 649-666, México [s.n.], 2002.
- "El estado de derecho y la justicia constitucional: con especial referencia al juicio de amparo." V [i.e. quinto] *Congreso Nacional de Abogados: el Estado de Derecho*, pp. 301-323, México, Themis, 1997, 543 p. (Colección Foro de la Barra Mexicana).

Sección Documental

Nota del editor a la Convocatoria de la Junta Central e Instrucciones para la elección de Diputados a Cortes - Primera ley electoral española (e hispanoamericana)

I. La etapa juntista y de la regencia en España

Para la primavera de 1808 la situación política en España entraba en una vertiginosa carrera entre el derrumbe absolutista y la construcción de un nuevo estado, provocado tanto por la crisis interna de la monarquía española como por la invasión napoleónica de la península. El 19 de marzo de ese año abdica Carlos IV a favor de su hijo Fernando VII; poco tiempo después ambos son presionados por Napoleón para ir a Bayona, en Francia; antes de partir, Fernando VII nombra una Junta de Gobierno para que resolviera cuestiones gubernativas urgentes durante su ausencia, apoyada en el Consejo de Castilla. En Bayona Carlos IV y Fernando VII abdican a favor de Napoleón el 8 de mayo.

Así, pues, por un tratado firmado y ratificado, he cedido a mi Aliado y caro Amigo el Emperador de los Franceses todos mis derechos sobre España e Indias; habiendo pactado que la Corona de las España e Indias ha de ser siempre independiente e íntegra, cual ha sido y estado bajo mi Soberanía, y también que nuestra sagrada Religión

ha de ser, no solamente la dominante en España, sino la única que ha de observarse en todos los Dominios de esta Monarquía.¹

Mientras tanto, al saberse esta noticia España, y ante la vacilante y hasta colaboracionista actitud de la Junta de Gobierno y el Consejo de Castilla, los españoles comprendieron que había un vacío de poder y autoridad. Muchos españoles se negaron a obedecer a José Bonaparte, ahora llamado José I, como rey de España, por lo que decidieron llevar a cabo por toda la península la formación de juntas de gobierno tanto a nivel local como provincial, y en poco tiempo “sustituyeron a —o fueron reconocidas por— las antiguas autoridades; así, el poder pasó en forma muy rápida a las instituciones surgidas del levantamiento popular, instituciones cuya legitimidad se sustentaba en la voluntad del pueblo que las había nombrado”.² Estas juntas establecieron relaciones entre sí, reorganizaron la administración hacendaria y de justicia, y organizaron la resistencia contra los franceses, lo cual en no pocas ocasiones los enfrentó con las autoridades militares que también lucharon contra el invasor. Ante esta falta de coordinación, vieron la pertinencia de conformar una institución central que se encargase de la reorganización política de todo el Imperio; delegados de varias juntas se reúnen a mediados de julio en Aranjuez para asumir todo el poder y crear la Junta Central Suprema y Gubernativa del Reino, la cual se establece de manera formal el 25 de septiembre de 1808, compuesta por 25 diputados y que aglutina a todas las juntas provinciales de la península; esta Junta ostentará el poder desde septiembre de 1808 hasta el 31 de enero de 1810, cuando es sustituida por un Consejo de Regencia de España Indias. La Junta Central reasume el poder de todas esas Juntas y limita progresivamente sus competencias, no sin diversos obstáculos. De este modo, se aprovecha la situación para uniformar la organización político-administrativa del Reino, y adelantar así la política centralista de Cádiz: las Juntas supremas pasan primero a superiores provinciales

¹ Guedea Virginia, *La crisis imperial española, Gran Historia de México Ilustrada*, coordinadora Josefina Zoraida Vázquez, 5 vols., 4ª reimp., España, Planeta DeAgostini, 2004, tomo III *El nacimiento de México*, p. 63.

² *Ibidem*, p. 64.

de observación y defensa, luego a superiores provinciales de armamento y defensa, y finalmente es reducido el número de sus miembros por decisión de la Regencia (para 1810).

Ante el avance de las tropas francesas, los miembros de la Junta Central se trasladan a Sevilla, más tarde a la Isla de León (actual Isla de San Fernando) y finalmente en Cádiz. Esta Junta Central emite el 22 de enero de 1809 un decreto en el cual afirma que los territorios americanos no son colonias sino partes de la monarquía y los invita a que envíen representantes. El 13 de mayo de ese año se crea un *Proyecto de Decreto sobre restablecimiento y convocatoria de Cortes o consulta a país*³ en donde claramente se menciona que “Nuestras Américas y demás colonias serán iguales a la Metrópoli en todos los derechos y prerrogativas constitucionales”, lo cual es respaldado por el *Decreto sobre restablecimiento y convocatoria de Cortes*⁴ del 22 de mayo de 1809, por el cual se convocaban las Cortes en las que los territorios americanos están invitados a enviar representantes⁵ para la celebración de la asamblea constituyente del año siguiente (1810), y se señala la creación de una comisión de cinco vocales que debe preparar lo necesario para estas primeras cortes. De esta manera, “los diputados a Cortes procedieron en Cádiz a echar las bases de un nuevo Estado con el único instrumento que tenían a mano: una Constitución”.⁶ Se iniciaba así todo un nuevo proceso representativo y de politización no sólo en la península, sino en Asia y América en general y en Nueva España en particular.

El 8 de noviembre de 1809 se emitió una *Comunicación que acompañó la Comisión de Cortes a la Instrucción que debía observarse*

³ En donde a la letra dice: “Nuestras Américas y demás colonias serán iguales a la Metrópoli en todos los derechos y prerrogativas constitucionales”.

⁴ En este documento sólo se menciona en un párrafo “Parte que deban tener las Américas en las Juntas de Cortes”.

⁵ Pero el decreto de la Junta Central no fue gratuito, pues se relacionaba con la propuesta de organización representativa del otro Estado que en estos momentos estaba dominando la península y aspiraba a hacer lo mismo con América: el estado francés, las Cortes de Bayona y su Carta Otorgada. La Carta de Bayona 1808 contemplaba la elección de diputados a Cortes en número de 22, la igualdad de derechos entre americanos y españoles, y libertades de comercio, industria y cultivo.

⁶ Santos Juliá, *Época Contemporánea*, en Valdeón Julio, Pérez Joseph y Juliá Santos, *Historia de España*, 4ª ed., España, Espasa-Calpe, 2003, XII-563 (Colección Austral, 543), p. 322.

para la elección de Diputados a Cortes al someterla a la aprobación de la Junta Central,⁷ firmada por Gaspar de Jovellanos, en donde se menciona que la reunión de las Cortes se llevará a cabo en San Carlos, cerca de la isla de León, por ser más a propósito para albergar a los diputados y tener más fácil comunicación con el mar, además de estar provisto de los alimentos que se necesiten para abastecer a los diputados. En esta misma comunicación se prevé que los diputados “después de haber sido examinados y aprobados sus poderes, presten el juramento de fidelidad a Vuestra Magestad y sus sucesores y descendientes...”.⁸

Ante la imposibilidad de que los americanos llegaran a tiempo, se ideó el sistema de suplencia por el cual hasta 28 representantes americanos se elegirían entre los americanos residentes en la ciudad de Cádiz, hasta la llegada de los diputados electos en América que contaban con el acta de diputado propietario.⁹ En la publicación *El voto de la nación española* de 1810, se asienta

La premura de la celebración de las próximas Cortes, y la lejanía de los dominios mismos no dan lugar para establecer en quanto á ellos una medida adecuada de representacion que requiere un exámen particular de sus circunstancias, y que debe ser objeto de la deliberacion augusta que se prepara. Pero el gobierno acude tambien á proveer en este punto. Llama en rededor de sí á los naturales de aquellos

⁷ Comunicación que acompañó la Comisión de Cortes a la Instrucción que debía observarse para la elección de Diputados a Cortes al someterla a la aprobación de la Junta Central (8 de noviembre de 1809).

⁸ *Ibidem*.

⁹ Pueden conocerse algunos de los votos particulares que hacen miembros del Consejo Supremo en diciembre de 1809, en donde conceden el mayor número de diputados a la Nueva España, por ser la más poblada de América (entre seis y siete diputados), pues incluye las Provincias Internas de Oriente y Occidente, las Capitanías de Yucatán y Campeche, así como los reinos de Galicia, Vizcaya, León, Nuevo México y las Californias. Francisco Requena, en su contestación fechada el 12 de diciembre, anota que de los siete millones de habitantes de América e Islas Filipinas (exceptuados los “imbéciles por recién convertidos, miserables y esclavos”) deben extraerse *las cabezas de familia y hombres de más de 25 años*, que resultaban “representables para la elección de sus diputados”. *Vid. Anexo 8. cfr. Chust Manuel, La Constitución de Cádiz, Gran Historia de México Ilustrada, op. cit., tomo III, El nacimiento de México, p. 102.*

dominios, para que libremente puedan delegar personas que promuevan sus intereses provinciales, no pudiendo prescindir de que son nuestros hermanos, y de que han dado á la madre patria insignes testimonios de su munificencia y patriotismo, y he aquí como se ofrece la señal mas propia para inspirarles la confianza que deben tener en la justicia de un gobierno que se afana por estrechar cada vez mas con ellos los vínculos de amor y de fraternidad.¹⁰

Sin embargo, la representación americana no fue paritaria con la peninsular, pues mientras España contempló 36 representantes, América “contó tan solo con un representante por cada uno de los cuatro virreinos y cinco capitanías generales”.¹¹

II. La Nueva España ante la invasión napoleónica

Detengámonos un momento y veamos qué pasa en la Nueva España tras conocerse la abdicación de Carlos IV y Fernando VII. “Dos son las autoridades legítimas que reconocemos —declara el licenciado Primo de Verdad—: la primera es de nuestro soberano, y la segunda de los ayuntamientos, aprobada y confirmada por aquél. La primera puede faltar, faltando los reyes..., la segunda es indefectible por ser inmortal el pueblo”,¹² es así como los novohispanos conciben la situación política de la península luego de la invasión napoleónica a España y la abdicación de Carlos IV y su hijo Fernando VII ante José Bonaparte. El 16 de julio de 1808 se reúne el Cabildo de la Ciudad de México para discutir la situación de la metrópoli y la Corona, pues ya en España la

¹⁰ *El voto de la nación española, Número Quinto*, miércoles 10 de enero de 1810, pp. 68 y 69, *El Voto de la nación española, N. 1-4*, México, reimpresión de la edición de Sevilla en la imprenta de D. Manuel Antonio Valdés, 1810, 60 p. [88 p.]. Biblioteca Nacional de México, México, Fondo Reservado, Colección Lafragua. Miscelánea V. 148.

¹¹ Guedea Virginia, *La crisis imperial española*, en *Gran Historia de México Ilustrada*, tomo III. *El nacimiento de México*, op. cit., p. 66.

¹² Villoro Luis, *La revolución de independencia*, en *Historia General de México*, obra preparada por el Centro de Estudios Históricos, versión 2000, México, El Colegio de México, 2002, 1104 p. con ils. y mapas, p. 500.

ideología liberal pugnaba por una monarquía constitucional, división de poderes e igualdad de derechos entre españoles y americanos; algunos de los miembros del cabildo discuten sobre quién debe ejercer el poder en la Nueva España ante la falta de los monarcas españoles. Señalan que los ayuntamientos fueron las primeras autoridades en toda la Nueva España, son los organismos prístinos y más representativos, pues el virreinato y la Real Audiencia se establecen después. El cabildo de la Ciudad de México declara que es el virrey quien debe ejercer el cargo mientras se restablece el trono español. El virrey José de Iturrigaray no toma partido franco y envía esta propuesta a la Real Audiencia, quien la rechaza; se trata de un enfrentamiento entre dos instituciones: la Real Audiencia, constituida por altos funcionarios europeos, nombrados directamente por la Corona, y el Ayuntamiento, donde la clase media criolla tiene su mejor tribuna, e insiste en la creación de una junta representativa de la Nueva España, constituida por la Real Audiencia, el arzobispo, la ciudad y diputaciones de los tribunales, cuerpos eclesiásticos y seculares, la nobleza, ciudadanos principales y el ejército. Esta junta sería provisional y asumiría los poderes mientras se reunieran los representantes del reino.

El virrey Iturrigaray accede a convocar a esta junta para el 9 de agosto de 1808, y tres días después declara que no está sujeto a autoridad alguna, apoyado por las ideas de Juan Francisco de Azcárate y Francisco Primo de Verdad y Ramos (promotores del autonomismo novohispano). A los pocos días llegan unos representantes de la Junta de Sevilla, la cual pretende ser reconocida como el gobierno supremo de España y América, pero la asamblea de la Nueva España desecha este planteamiento. Iturrigaray, apoyado por el Ayuntamiento, se propuso reunir a los representantes del reino de Nueva España en una asamblea general o "Cortes", pero antes de llevarla a cabo, el 15 de septiembre de ese año es aprehendido por un grupo de terratenientes y comerciantes peninsulares, apoyados por el arzobispo Francisco Xavier de Lizana y Beaumont así como de casi todos los miembros de la Audiencia, quienes pusieron en su lugar al mariscal Pedro Garibay; además se decretó la prisión para casi todos los miembros del Ayuntamiento de México. Con esta acción, se da el primer golpe de Estado en la historia de nuestro país, pues las altas autoridades del virreinato depusieron por la fuerza de las armas al *alter ego* del

rey. Estas acciones generaron descontento entre los novohispanos, por la ilegalidad del golpe de Estado, por las persecuciones hacia los miembros del Ayuntamiento y las dudas que se generaron sobre la legitimidad de los cargos que se ejercían en la Nueva España sin haber designación por parte de la Corona. Ante la reacción de los peninsulares cuando se manifestaban cambios en el gobierno, ahora se hará a través de juntas secretas y considerando el uso de la fuerza.

Al mismo tiempo llegan las noticias de las elecciones que se proponían en España, y que incluía a las colonias americanas y asiáticas en 1810. Las elecciones se efectuaron en todo el virreinato de Nueva España durante los meses de junio a agosto, lo cual provocó una explosión de politización entre la sociedad novohispana. De acuerdo a lo que señala Fernando Ojesto Martínez Porcayo,

En la Nueva España se acordó que cada provincia eligiera “tres individuos de notoria probidad”, una vez electos estos tres individuos, por sorteo se proponía al Real Acuerdo, donde a su vez seleccionaban una terna de la que por sorteo resultaba el que sería diputado por la Nueva España ante la Junta de Sevilla.¹³

Así, cada ayuntamiento capital de provincia eligió a su respectivo diputado, y como requisito ineludible se dispuso que todos los diputados debían ser naturales de las provincias que representaban. Las plazas de las ciudades más importantes celebraron con *Te Deum*¹⁴ y fiestas populares la elección de sus representantes a Cortes. En la Nueva España, la intervención de los cabildos había decidido la elección de los delegados a cortes; la mayoría de ellos resultaron abogados o eclesiásticos criollos, como Miguel Ramos Arizpe y Beye de Cisneros, y algún hacendado, como José María Guridi y Alcocer.

¹³ Ojesto Martínez Porcayo J. Fernando, *Evolución y perspectiva del derecho electoral mexicano. La Justicia electoral*. Tesis para obtener el grado de Doctor en Derecho, UNAM, Facultad de Derecho, 1998, p. 13

¹⁴ El *Te Deum* era un cántico que se llevaba a cabo en la catedral, en latín, con la presencia de un coro y las autoridades eclesiásticas. Estaba relacionado con las grandes festividades, y los habitantes de la nación recurrían a él cuando querían dar gracias a Dios, de manera pública y colectiva por algún acontecimiento religioso o político, como la consagración de un obispo, la canonización de un santo, la publicación de un Tratado de Paz, la Coronación Real, el juramento de algún cargo político, etc.

III. La primera ley electoral española

En España, como ya estaba previsto, se reunieron las Cortes, y de esta reunión en la cual ya estaba presente el rey, se emitieron varias convocatorias: para las Juntas superiores, para las ciudades de voto en Cortes, para los Diputados de provincia, convocatoria e Instrucción especial para las elecciones por Canarias,¹⁵ pero sobre todo, “la primera ley electoral española [que] fue la *Instrucción que deberá observarse para la elección de Diputados de Cortes*, aprobada por la Junta Suprema de Gobernación del Reyno el 1 de Enero de 1810. Esta *Instrucción* sirvió para elegir a los miembros de las Cortes de Cádiz e inspiró la normatividad electoral que recogería la Constitución de 1812”.¹⁶

Como estaba previsto, se firmaron las convocatorias de Cortes el 1 de enero de 1810, dirigidas, por el momento, sólo a las provincias y a las ciudades con voto en Cortes. Algunos de los puntos relevantes de esta *Instrucción* son:

Capítulo I. De la Junta encargada de hacer cumplir esta Instrucción y de presidir las Elecciones de Diputados de Cortes en las capitales de provincia

Artículo 1.- La Suprema Junta gubernativa de España o Indias, dirigirá las convocatorias de Cortes, acompañadas de esta instrucción, a los Presidentes de las Juntas superiores de observación y defensa.
[...]

Artículo 12.- Aunque los electores podrán elegir libremente para Procuradores de Cortes a cualquiera de las personas que tengan las calidades prevenidas en esta instrucción, no permitiendo las estrechas y apuradas circunstancias en que se halla la Nación señalar cuantiosas dietas o ayudas de costa a los Diputados, por no recargar a las provincias con este nuevo gravamen, ni desviar sus fondos del

¹⁵ Vid. *Convocatoria de la Junta Central*. En este documento se incluyen todas las convocatorias emitidas por la Junta Central en enero de 1810, así como una *Adición a la Instrucción* del 9 de septiembre de 1810. Como se trata de varios documentos emitidos por la Junta Central el 1º enero de 1810 (excepto la *Adición a la Instrucción del 1º de enero de 1810*, del 9 de septiembre de ese año), se ha respetado el que estén reunidos en un solo *corpus* documental.

¹⁶ Varela Suanzes-Carpegna Joaquín, “Propiedad, ciudadanía y sufragio en el constitucionalismo español (1810-1845)”, en *Historia Constitucional* (revista electrónica), No. 6, 2005. <http://hc.rediris.es/06/index.html>, p. 105.

sagrado objeto de la defensa de la Patria, a que deben destinarse con preferencia, encargará esta Junta a los electores que procuren nombrar a aquellas personas que, además de las prendas y calidades necesarias para desempeñar tan importante encargo, tengan facultades suficientes para servirle a su costa. Se señalarán 20 reales diarios a los electores nombrados por las parroquias, 40 a los nombrados por los partidos para durante los días de su comisión, y 120 reales diarios a los Diputados de Cortes, cuyas consignaciones se pagarán de los fondos de las provincias.

Capítulo II. De las Juntas parroquiales y de la forma de sus Elecciones

Artículo 1.- El objeto de las Juntas parroquiales es el de que cada una elija un elector para que vaya a la cabeza de su partido.

Artículo 2.- Estas Juntas se compondrán de todos los parroquianos que sean mayores de edad de 25 años, y que tengan casa abierta, en cuya clase son igualmente comprendidos los eclesiásticos seculares.

Artículo 3.- No podrán asistir a ellas los que estuvieren procesados por causa criminal, los que hayan sufrido pena corporal aflictiva o infamatoria; los fallidos, los deudores a los caudales públicos, los dementes, ni los sordomudos. Tampoco podrán asistir los extranjeros, aunque estén naturalizados, cualquiera que sea el privilegio de su naturalización.

[...]

Artículo 12.- Se dará principio a la Junta con la lectura de la carta-orden del Corregidor del partido en que se hace saber el objeto de esta Junta. Enseguida preguntará el Alcalde si algún vecino tiene que exponer alguna queja relativa a cohecho o soborno para que la elección recaiga en determinada persona; y si le hubiese, deberá hacerse justificación pública y verbal en el mismo acto; y siendo cierta la acusación serán excluidos del derecho de ser elegidos y de asistir a las Juntas parroquiales las personas que hubiesen cometido el delito. Los calumniadores sufrirán la misma pena, y de este juicio no habrá apelación.

Artículo 13.- Colocados en orden todos los parroquianos, se llegarán uno por uno a la mesa en que estarán las personas que presiden la Junta, y dirán el sujeto que nombran para elector de la parroquia, el cual deberá ser parroquiano de ella, y el Escribano lo escribirá en una lista a presencia de los que presiden la Junta.

Artículo 14.- Concluido el acto, examinarán éstos la lista y publicarán en alta voz aquellos doce sujetos que hayan reunido mayor número de votos, los cuales quedarán elegidos para nombrar el elector que ha de concurrir a la cabeza del partido. De cuya primera elección formalizará el Escribano el correspondiente acto, que firmarán el Alcalde, Ayuntamiento y Cura párroco.

Artículo 15.- Los 12 electores nombrados se reunirán separadamente antes de disolverse la Junta, y conferenciando entre sí, procederán a nombrar el elector de aquella parroquia, cuya elección deberá recaer en aquel sujeto que reúna más de la mitad de los votos. Enseguida se publicará el nombramiento.

Artículo 16.- El Escribano o Fiel de fechos, extenderá el acta que firmarán el Alcalde, Ayuntamiento y Cura párroco; y se dará testimonio de ella a la persona elegida, la cual firmará este testimonio que llevará consigo y presentará al Corregidor del partido para hacerle constar de su elección.

Artículo 17.- La persona elegida, no podrá excusarse de admitir este encargo y deberá acudir a la cabeza del partido el día señalado por el Corregidor.

[...]

Capítulo III. De las juntas electorales de partido

[...]

Artículo 4.- Llegados que sean a la cabeza del partido los electores parroquiales, se presentarán al Corregidor con el testimonio de su elección, y los irá anotando de su letra en un libro que se tendrá para extender en él las actas de esta Junta.

Artículo 5.- En el día señalado y precedida citación, se reunirán los electores parroquiales en la sala consistorial, y presidirán esta Junta el Corregidor y el Obispo, y en su defecto la persona eclesiástica más condecorada que hubiese en el pueblo, haciendo de secretario el más antiguo de los de Ayuntamiento.

[...] ¹⁷

¹⁷ Vid. *Convocatoria...* Las cursivas son nuestras.

Como puede observarse, en el capítulo II, artículos 2 y 3, se mencionan algunos de los requisitos que deben cumplir los hombres que pueden formar parte de las juntas parroquiales, que son a su vez base de las juntas electorales de partido.

A fines de dicho mes, la Junta Central se disuelve para dejar paso al Consejo de Regencia, al que encarga la ejecución de lo que quedaba por hacer llamamiento a los estamentos noble y eclesiástico, y elección de los representantes suplentes de América y Asia y de las provincias ocupadas por el enemigo que no pudiesen elegir libremente a sus diputados. La Regencia llevó a cabo la convocatoria de las elecciones con el decreto del 14 de febrero de 1810.

En verano, los acontecimientos se aceleran: llegada a Cádiz de algunos diputados elegidos en las provincias, elección de los suplentes, multiplicación de las consultas a distintas autoridades y organismos, etc. El Consejo de Regencia fijó la reunión de las Cortes.

Poco antes de la reunión de las Cortes Generales y Extraordinarias se emite un *Edicto y Decreto fijando el número de diputados suplentes de las dos Américas y de las Provincias ocupadas por el enemigo y dictando reglas para esta elección*,¹⁸ con fecha del 8 de septiembre de 1810, en donde en sus capítulos III y IV, de manera clara señalan

III. Para la voz activa y pasiva de elegir, o ser elegido, se requieren precisamente las calidades de mayor de 25 años, cabeza de casa, soltero, casado, viudo o eclesiástico secular, de buena opinión y fama, exento de crímenes y reatos, que no haya sido fallido, ni sea deudor a los fondos públicos, ni en la actualidad doméstico asalariado de cuerpo o persona particular.

IV. Tendrán voto y podrán ser electores todos los concurrentes, naturales o vecinos de las referidas provincias; pero para ser elegidos Diputados en Cortes han de ser naturales de los residentes de Cádiz y la isla de León, o en cualquiera de nuestros pueblos libres.¹⁹

¹⁸ Vid. *Edicto y Decreto fijando el número de diputados suplentes de las dos Américas y de las Provincias ocupadas por el enemigo y dictando reglas para esta elección*.

¹⁹ *Ibidem*. Entre otras cosas también señala que el Virreinato de México contará con 7 Diputados, y que no hay obstáculo para que el "indio puro" y sus descendientes puedan ser diputados.

Las Cortes, llamadas Generales y Extraordinarias, se reunieron en Cádiz el 24 de septiembre de 1810. Su composición estaba formada por 104 diputados elegidos por los nuevos ciudadanos y por las Juntas provinciales, los que unidos integran un único cuerpo unicameral que representaba a la nación soberana (incluidas América y las Filipinas) y cuya función era constituyente. Comenzaban unas Cortes que serían todo un precedente en la historia universal del parlamentarismo, al albergar a representantes de los territorios que formaban el antiguo imperio.

La diputación americana estaba compuesta por 29 representantes, entre los cuales había siete novohispanos: José María Couto, Francisco Fernández de Munilla, Andrés Savariego, Salvador San Martín, Máximo Maldonado y José María Gutiérrez de Terán, nombres que quedaron registrados en el *Acta de instalación de las Cortes generales y extraordinarias* del 24 de septiembre de 1810.²⁰ Más tarde, la diputación de Nueva España en la legislatura de 1810 a 1813 se integró por 20 representantes.

Ciudades o Provincias de Nueva España	Representantes en 1812 ²¹
Puebla de los Ángeles	Antonio Joaquín Pérez
Guadalajara	José Simeón de Uría
Tlaxcala	José Miguel Guridi y Alcocer
Zacatecas	José Miguel Gordo y Barrios
México	José Ignacio Beye de Cisneros
Guanajuato	Octaviano Obregón
Durango de la Nueva Vizcaya	Juan José Güereña
Tabasco	José Eduardo de Cárdenas
Querétaro	Mariano Mendiola
Nueva España	José María Couto, Máximo Maldonado, Andrés Savariego, Salvador Sanmartín, José María Gutiérrez de Terán, Francisco Fernández de Munilla
Veracruz	Joaquín Maniau
Yucatán	Miguel González y Lastiri
Coahuila	José Miguel Ramos Arizpe
Chiapa(s)	Manuel de Llano
Valladolid de Mechoacán (Michoacán)	José Cayetano de Focerrada

²⁰ Vid. *Acta de instalación de las Cortes generales y extraordinarias*.

²¹ Bravo Ugarte José, *Instituciones políticas de la Nueva España*, 2ª ed., México, Editorial Jus, 1992, 106 p. (Colección Medio Milenio) pp. 92 y 93. Es también importante señalar que de los 183 Diputados Constituyentes, 130 eran de España, contra 53 de Ultramar, lo cual será uno de los debates más enconados por parte de los americanos, al pedir una justa representación por cada territorio del Imperio español. En las Cortes de 1820 volverán a retomar este punto, además de otros de índole económica.

Las Cortes de Cádiz llevarán a cabo su labor durante varios meses de debate, hasta que el 19 de marzo de 1812 promulgan la primera *Constitución Política de la Monarquía Española*,²² en donde ya se incluían a los territorios de ultramar (en los artículos 18 al 22, 37, 61 y 80, sólo como ejemplos). Esta constitución también fue conocida como “la Pepa”, pues se promulgó durante las festividades de San José. En opinión de Santos Juliá, era ésta

...una constitución democrática, que afirmaba la soberanía de la nación y el *derecho de sufragio*; era también monárquica, que declaraba la religión católica como única del Estado y establecía la religión católica como única del Estado y establecía unas Cortes unicamerales con *diputados elegidos por Juntas Provinciales elegidas a su vez por sufragio universal masculino del que quedaban excluidos los “servidores domésticos” y, para los territorios de América, los criados y los negros*. Muy novedoso fue lo establecido para el gobierno interior de las provincias y de los pueblos, con la previsión de ayuntamientos compuestos de alcalde, regidores y un procurador síndico, *elegidos todos por votación de los pueblos*, y diputaciones presididas por un jefe superior, nombrado por el rey, en el que radicaba el gobierno político de las provincias.

La obra legislativa y constituyente de las Cortes de Cádiz fue de tanto calado que no se ha encontrado mejor palabra que revolución para definirla.²³

Y es fácil comprender que dicha constitución gaditana sirvió de modelo a otras constituciones posteriores, no sólo en España, sino también en América, en particular, en el *Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana*, también llamado *Constitución de Apatzingán*²⁴ de 1814, en donde gran participación para su instalación tendrá José María Morelos y Pavón.

²² Vid. Anexo 10.

²³ Juliá, *op. cit.*, p. 324. Las cursivas son nuestras.

²⁴ En un próximo número se hablará de este documento, el primero emitido por los insurgentes sobre cuestiones electorales.

*Convocatorias de la Junta Central*²⁵
España. Junta Suprema Central (1808-1810)

**Convocatoria para las Juntas superiores
(1º de enero de 1810)**

El Rey, en su nombre la Suprema Junta gubernativa de España e Indias:

Presidente y Vocales de la egregia y fidelísima Junta superior de observación y defensa de... Sabed que, no habiendo podido publicarse por los desgraciados acontecimientos sucedidos en aquella época, Mi Real decreto expedido en Bayona de Francia a cinco de mayo del año mil ochocientos ocho, para que se juntase la Nación en Cortes generales, por otros Reales Decretos de 22 de mayo y 28 de octubre del año próximo pasado, tuve por conveniente y necesario convocar la Nación a Cortes generales para tratar en ellas primeramente de la conservación de nuestra Santa Religión Católica; para procurar por todos los medios posibles libertar Mi Persona de la dura e ignominiosa esclavitud que padece; para tomar las medidas eficaces a fin de continuar la guerra en que tan justa y gloriosamente se halla empeñada la Nación hasta arrojar de ella y escarmentar al tirano que pretende subyugarla; para restablecer y mejorar la Constitución fundamental de mis Reinos, en la cual se afiancen los derechos de Mi soberanía y las libertades de mis amados vasallos, y finalmente para resolver y determinar todos los asuntos que deben serlo en Cortes generales.

Por tanto, y en consideración a vuestra lealtad y buenos servicios, elegiréis un Diputado, conforme a las reglas establecidas en el Capítulo V de la instrucción que acompaña, y le autorizaréis con los poderes cuya fórmula va inserta en la misma instrucción para que concurra a las Cortes generales que he mandado juntar y se abrirán el día 1º de marzo de este año en la isla de León, reservándome señalar con tiempo otro lugar más a propósito si las circunstancias lo permitieren. En

²⁵ Los siguientes documentos fueron obtenidos de la Biblioteca virtual Miguel de Cervantes, a través de su página electrónica <http://www.cervantesvirtual.com>, bajo ese mismo título *Convocatorias de las Juntas Centrales*.

inteligencia de que si para este día no se hallare presente, os parará el perjuicio que haya lugar. Asegurándoos que en todas ocasiones experimentaréis Mi Real gratitud.

Real Alcázar de Sevilla, 1º de enero de 1810.

Yo, EL REY.

El ARZOBISPO DE LAODICEA, Presidente.- PEDRO DE RIVERO.

Convocatoria para las ciudades de voto en Cortes (1º de enero de 1810)

El Rey, en su Real nombre la Suprema Junta gubernativa de España e Indias:

Concejo, Justicia, regidores, caballeros, escuderos, oficiales y hombres buenos de la muy noble y muy leal ciudad de... Sabed que no habiendo podido publicarse por los desgraciados acontecimientos sucedidos en aquella época Mi Real Decreto expedido en Bayona de Francia a cinco de mayo de mil ochocientos ocho para que se juntase la Nación en Cortes generales, por otros Reales Decretos de 22 de mayo y 28 de octubre del año próximo pasado tuve por conveniente y necesario convocar la Nación a Cortes generales para tratar en ellas primeramente de la conservación de nuestra Santa Religión Católica; para procurar por todos los medios posibles liberrar Mi Persona de la dura e ignominiosa esclavitud que padece; para tomar las medidas eficaces a fin de continuar la guerra en que tan justa y gloriosamente se halla empeñada la Nación hasta arrojar de ella y escarmentar al tirano que pretende subyugarla; para restablecer y mejorar la Constitución fundamental de mis Reinos, en la cual se afiancen los derechos de Mi soberanía y las libertades de mis amados vasallos, y finalmente para resolver y determinar todos los asuntos que deben serlo en Cortes generales.

Por tanto, os requiero y mando que, con arreglo al Capítulo VI de la instrucción que acompaña, elijáis un Diputado y le autoricéis con los poderes cuya fórmula va inserta en la misma instrucción, para que en vuestro nombre concurra el día 1º de marzo de este año, en el cual se abrirán las Cortes generales que he mandado juntar en la isla de León, reservándome señalar con tiempo otro lugar más a propósito si las circunstancias lo permitieren. En inteligencia de que si para este día no se

hallare presente, os parará el perjuicio que haya lugar. Asegurándoos que en todas ocasiones experimentaréis Mi Real gratitud.

Real Alcázar de Sevilla, a 1 de enero del año de 1810.

Yo, EL REY.

EL ARZOBISPO DE LAODICEA, Presidente.- PEDRO DE RIVERO.

Convocatoria para los Diputados de provincia (1º de enero de 1810)

El Rey, en su Real nombre la Suprema Junta gubernativa de España o Indias:

Presidente y Vocales de la egregia y fidelísima Junta Superior de observación y defensa del... Sabed que no habiendo podido publicarse por los desgraciados acontecimientos sucedidos en aquella época Mi Real Decreto expedido en Bayona de Francia a cinco de mayo de mil ochocientos ocho para que se juntase la Nación en Cortes generales; por otros Reales Decretos de 22 de mayo y 28 de octubre del año próximo pasado tuve por conveniente y necesario convocar la Nación a Cortes generales para tratar en ellas primeramente de la conservación de nuestra Santa Religión Católica; para procurar por todos los medios posibles liberrar Mi Persona de la dura e ignominiosa esclavitud que padece; para tomar las medidas eficaces a fin de continuar la guerra en que tan justa y gloriosamente se halla empeñada la Nación hasta arrojar de ella y escarmentar al tirano que pretende subyugarla; para restablecer y mejorar la Constitución fundamental de mis Reinos, en la cual se afiancen los derechos de Mi soberanía y las libertades de mis amados vasallos, y finalmente para resolver y determinar todos los asuntos que deben serlo en Cortes generales.

Por tanto, y confiado en las notorias pruebas que me habéis dado de vuestra lealtad y relevantes servicios, he venido en confiaros la ejecución y desempeño de la instrucción que ha de observarse para elegir los... Diputados de Cortes que en representación de (*ese Reino o esa provincia*) han de concurrir a las que he mandado juntar y se abrirán el día 1 de marzo de este año en la isla de León, reservándome señalar con tiempo otro lugar más a propósito si las circunstancias lo permitiesen. A cuyo efecto nombraréis la Junta de que habla el Capítulo I de la citada instrucción,

en todo lo cual me haréis un señalado servicio, que será muy agradable a Mi Real Persona.

Real Alcázar de Sevilla, 1 de enero de 1810.

Yo, EL REY.

EL ARZOBISPO DE LAODICEA, Presidente.- PEDRO DE RIVERO.

Instrucción que deberá observarse para la elección de Diputados a Cortes²⁶ (1º de enero de 1810)

La elección de Diputados de Cortes es de tanta gravedad e importancia, que de ella depende el acierto de las resoluciones y medidas para salvar la Patria, para restituir al Trono a nuestro deseado Monarca, y para restablecer y mejorar una Constitución que sea digna de la Nación española. Estos grandes objetos, los únicos a que debe atender el honrado y noble español, no se lograrían ciertamente si posponiendo el interés general de la Patria al particular de los individuos, fuesen elegidas personas menos aptas, o por la falta de talento, o por otras circunstancias, para desempeñar dignamente las sagradas y difíciles obligaciones de Diputados en las Cortes generales de la Nación. Tampoco se conseguirían los altos fines para que están convocadas, si descuidando malamente las calidades y méritos de los sujetos que deben ser elegidos, se creyese por una culpable indiferencia que todos eran dignos y a propósito. Semejantes elecciones, lejos de producir la libertad o independencia de la España, su futura y permanente prosperidad y gloria, serían origen y principio de grandes males; males que inevitablemente causarían su ruina y desolación. Por fortuna estamos muy distantes de temer estos males, porque la Nación, instruida de sus verdaderos intereses y de los daños funestísimos de la anarquía, de la revolución y del abuso del Poder, no confiará su representación sino a personas que por sus virtudes patrióticas, por sus conocidos talentos y por su acreditada prudencia puedan contribuir a que se tomen

²⁶ Este documento es al que se refiere Joaquín Varela Suazes-Capegna como “la primera ley electoral española”.

con tino y acierto todas las medidas necesarias para establecer las bases sobre que se ha de afianzar el edificio de la felicidad pública y privada.

Para dirigir, pues, estos deseos del acierto, de que están justamente animados los españoles, se han establecido las siguientes reglas que deberán observarse en la elección de Diputados de Cortes.

Capítulo I. De la junta encargada de hacer cumplir esta instrucción y de presidir las elecciones de diputados de Cortes en las capitales de provincia

Artículo 1.- La Suprema Junta gubernativa de España o Indias, dirigirá las convocatorias de Cortes, acompañadas de esta instrucción, a los Presidentes de las Juntas superiores de observación y defensa.

Artículo 2.- Luego que éstos hayan recibido las convocatorias, se formará una Junta compuesta de dicho Presidente, del Arzobispo u Obispo, Regente, Intendente y Corregidor, y de un Secretario. Si alguno o algunos de éstos no fuese individuo de la Junta Superior se nombrará por ésta además otro u otros individuos de la misma.

Artículo 3.- Esta Junta se encargará de hacer cumplir los Artículos contenidos en esta instrucción, y de llevar a debido efecto el nombramiento de Diputados de Cortes; y presidirá la Junta que para elegirlos han de celebrar los electores nombrados por los partidos.

Artículo 4.- En su consecuencia dirigirá esta Junta a los Corregidores de cada partido la carta-orden, con el competente número de ejemplares de esta instrucción para que la comuniquen a las Justicias de todos los pueblos de su partido a fin de que celebren las Juntas parroquiales; prefijándoles el día en que los electores de parroquia deberán acudir a la cabeza de partido para la Junta que allí se ha de celebrar, y señalará también el día en que los electores de partido han de concurrir a la capital.

Artículo 5.- En la misma carta-orden, señalará la Junta de Presidencia el número de electores que ha de nombrar cada partido con arreglo al de los Diputados de Cortes que se han de elegir por aquella provincia, para que acudan dos terceras partes más de electores, de modo que si los Diputados de Cortes han de ser cuatro, los electores de partido serán doce.

Artículo 6.- Si el número de partidos fuese bastante o mayor para completar el número de electores que han de concurrir a la capital para el nombramiento de Diputados de Cortes, deberá venir, sin embargo, un elector de cada partido.

Artículo 7.- Cuando alguna provincia no tuviese suficiente número de partidos para completar el de los electores que han de formar la Junta provincial, como queda dicho en los Artículos anteriores, se completará en la forma siguiente:

Si la falta fuese tal que para completar el número se necesitase que cada partido nombre dos o más electores, se prevendrá así a los Corregidores en la carta-orden que se les envíe por la Junta de Presidencia. Y si todavía resultase que para completar el número de electores de partido fuese menester aumentar alguno, si fuese uno solo, se nombrará por el partido de mayor población; si dos, por el que sigue, y así sucesivamente, entendiéndose esta misma regla en el caso de que sólo se haya de aumentar uno, dos o más electores al número de partidos.

Artículo 8.- Las Juntas provinciales electorales nombrarán un Procurador o Diputado de Cortes por cada 50000 almas que tenga aquella provincia con arreglo al último censo español publicado en el año de 1797.

Artículo 9.- Si por él resultase el exceso de 25000 almas, se elegirá un Diputado más, como si este número llegase a 50000; y por el contrario, si el exceso no fuese de 25000 almas, no se tendrá cuenta con el sobrante.

Artículo 10.- Con arreglo, pues, al censo de población, y a lo que se dice en el Artículo anterior, corresponde a cada uno de los reinos y provincias de España, el siguiente número de Diputados de Cortes:

Provincias	Población	Diputados que corresponden al respecto de uno por cada 50,000 almas	Suplentes
Álava	67523	1	1
Aragón	657376	13	4
Asturias	364238	7	2
Ávila	118061	2	1
Burgos	470588	9	3
Cataluña	858818	17	5
Córdoba	252028	5	2
Cuenca	294290	6	2
Extremadura	428493	9	3
Galicia	1142630	23	7
Granada	692924	14	4
Guadalajara	121115	2	1
Guipúzcoa	104491	2	1
Jaén	206807	4	1
León	239812	5	2
Madrid	229101	5	2
Mancha	205548	4	1
Murcia	383226	8	2
Navarra	221728	4	1
Nuevas Poblaciones	6196	-	-
Palencia	118064	2	1
Salamanca	209988	4	1
Segovia	170235	3	1
Sevilla	746221	15	5
Soria	198107	4	1
Toledo	374867	7	2
Toro	97370	2	1
Valencia	825059	17	5
Valladolid	187390	4	1
Vizcaya	111436	2	1
Zamora	71401	1	1
Isla de Mallorca (140699)	182989	4	2
Isla de Menorca (27000)	182989	4	2
Isla de Ibiza y Formentera (15290)	182989	4	2
Canarias	173865	3	1
	10534985	208	68

Artículo 11.- En vista, pues, del número de Diputados de Cortes que corresponden a cada provincia, y de las reglas establecidas, comunicará la Junta de Presidencia, nombrada a este efecto, las órdenes necesarias a los Corregidores de las cabezas de partido, expresando en ellas el número de electores que ha de nombrar cada uno.

Artículo 12.- Aunque los electores podrán elegir libremente para Procuradores de Cortes a cualquiera de las personas que tengan las calidades prevenidas en esta instrucción, no permitiendo las estrechas y apuradas circunstancias en que se halla la Nación señalar cuantiosas dietas o ayudas de costa a los Diputados, por no recargar a las provincias con este nuevo gravamen, ni desviar sus fondos del sagrado objeto de la defensa de la Patria, a que deben destinarse con preferencia, encargará esta Junta a los electores que procuren nombrar a aquellas personas que, además de las prendas y calidades necesarias para desempeñar tan importante encargo, tengan facultades suficientes para servirle a su costa. Se señalarán 20 reales diarios a los electores nombrados por las parroquias, 40 a los nombrados por los partidos para durante los días de su comisión, y 120 reales diarios a los Diputados de Cortes, cuyas consignaciones se pagarán de los fondos de las provincias.

Capítulo II. De las Juntas parroquiales y de la forma de sus elecciones

Artículo 1.- El objeto de las Juntas parroquiales es el de que cada una elija un elector para que vaya a la cabeza de su partido.

Artículo 2.- Estas Juntas se compondrán de todos los parroquianos que sean mayores de edad de 25 años, y que tengan casa abierta, en cuya clase son igualmente comprendidos los eclesiásticos seculares.

Artículo 3.- No podrán asistir a ellas los que estuvieren procesados por causa criminal, los que hayan sufrido pena corporal aflictiva o infamatoria; los fallidos, los deudores a los caudales públicos, los dementes, ni los sordomudos. Tampoco podrán asistir los extranjeros, aunque estén naturalizados, cualquiera que sea el privilegio de su naturalización.

Artículo 4.- Luego que la Justicia reciba el aviso que le comunicará el Corregidor o Alcalde mayor del partido para proceder a la

elección de elector de aquella parroquia, convocará al Ayuntamiento pleno, al cual deberá asistir el Personero y Diputados, y señalarán el domingo más inmediato para la Junta general de la parroquia, haciéndolo saber por los medios más fáciles y expeditos.

Artículo 5.- Los pueblos que no tienen pila y están anexos a otra iglesia o parroquia matriz, serán convocados a ésta, para que asistan como parroquianos de ella.

Artículo 6.- En los pueblos que no tuviesen jurisdicción propia, porque se ejerce por los Alcaldes de alguna ciudad o villa, hará la convocación a la Junta de parroquia el Alcalde pedáneo, Diputado, Baile o el que de algún modo ejerce la jurisdicción.

Artículo 7.- El Ayuntamiento de la ciudad o villa, a cuya jurisdicción estén sujetos los pueblos que no tengan Alcalde pedáneo, enviará un Regidor para que haga la convocatoria y presida la Junta.

Artículo 8.- En las poblaciones donde hubiere dos o más parroquias, se celebrará la Junta en todas a la misma hora, y será presidida por la Justicia y Regidores que nombrará el Ayuntamiento y por el Cura de cada parroquia.

Artículo 9.- En el domingo señalado para celebrarla, se cantará una Misa solemne del Espíritu Santo, a la cual asistirá el Ayuntamiento, y después del Evangelio hará el Cura párroco una exhortación enérgica al pueblo, en la cual, después de recordarle los horrores de la guerra que tan injustamente nos hace el tirano de la Francia, el infeliz cautiverio de nuestro amado Rey Fernando VII y la estrecha obligación en que todo español se halla de contribuir a la defensa de la Religión y de la Patria, le recomendará con la mayor eficacia la madurez y discernimiento con que deberá proceder en las elecciones, porque de ellas depende en gran manera el logro de tan preciosos bienes.

Artículo 10.- Concluida la Misa, la Justicia, Ayuntamiento, Cura y pueblo se dirigirán al lugar destinado para celebrar la Junta, la cual será presidida por el Ayuntamiento, ocupando el Cura la derecha del Alcalde.

Artículo 11.- En el pueblo en que no haya Ayuntamiento presidirá la Junta la Justicia, el Cura párroco y dos hombres buenos que elegirán los mismos parroquianos.

Artículo 12.- Se dará principio a la Junta con la lectura de la carta-orden del Corregidor del partido en que se hace saber el objeto de esta Junta. Enseguida preguntará el Alcalde si algún vecino tiene

que exponer alguna queja relativa a cohecho o soborno para que la elección recaiga en determinada persona; y si le hubiese, deberá hacerse justificación pública y verbal en el mismo acto; y siendo cierta la acusación serán excluidos del derecho de ser elegidos y de asistir a las Juntas parroquiales las personas que hubiesen cometido el delito. Los calumniadores sufrirán la misma pena, y de este juicio no habrá apelación.

Artículo 13.- Colocados en orden todos los parroquianos, se llegarán uno por uno a la mesa en que estarán las personas que presidan la Junta, y dirán el sujeto que nombran para elector de la parroquia, el cual deberá ser parroquiano de ella, y el Escribano lo escribirá en una lista a presencia de los que presiden la Junta.

Artículo 14.- Concluido el acto, examinarán éstos la lista y publicarán en alta voz aquellos doce sujetos que hayan reunido mayor número de votos, los cuales quedarán elegidos para nombrar el elector que ha de concurrir a la cabeza del partido. De cuya primera elección formalizará el Escribano el correspondiente acto, que firmarán el Alcalde, Ayuntamiento y Cura párroco.

Artículo 15.- Los 12 electores nombrados se reunirán separadamente antes de disolverse la Junta, y conferenciando entre sí, procederán a nombrar el elector de aquella parroquia, cuya elección deberá recaer en aquel sujeto que reúna más de la mitad de los votos. Enseguida se publicará el nombramiento.

Artículo 16.- El Escribano o Fiel de fechos, extenderá el acta que firmarán el Alcalde, Ayuntamiento y Cura párroco; y se dará testimonio de ella a la persona elegida, la cual firmará este testimonio que llevará consigo y presentará al Corregidor del partido para hacerle constar de su elección.

Artículo 17.- La persona elegida, no podrá excusarse de admitir este encargo y deberá acudir a la cabeza del partido el día señalado por el Corregidor.

Artículo 18.- Desde el lugar en que se haya celebrado la Junta parroquial, se dirigirá el concurso procesionalmente a la iglesia, en donde se cantará un solemne *Te Deum*. El elegido irá en la procesión entre el Alcalde y Cura Párroco.

Artículo 19.- La tarde del mismo día, a presencia de la Justicia, Ayuntamiento, Cura párroco y Diputado elector, habrá baile público

en sitio descubierto, carreras de a pie y a caballo, se tirará al blanco, y se tendrán aquellos ejercicios acostumbrados, asignando algún premio de honor a los que más se hayan distinguido en los ejercicios.

Capítulo III. De las juntas electorales de partido

Artículo 1.- En la cabeza de cada partido, se reunirá la Junta, compuesta de los electores nombrados por las parroquias.

Artículo 2.- El objeto de esta Junta será nombrar el elector o electores que han de concurrir a la capital del reino o provincia, para elegir los Diputados de Cortes.

Artículo 3.- En las cartas de aviso que comuniquen los Corregidores a todos los pueblos para el nombramiento de electores parroquiales, señalarán el día en que deberán reunirse éstos en la cabeza de partido, que no deberá pasar de ocho días después de la elección.

Artículo 4.- Llegados que sean a la cabeza del partido los electores parroquiales, se presentarán al Corregidor con el testimonio de su elección, y los irá anotando de su letra en un libro que se tendrá para extender en él las actas de esta Junta.

Artículo 5.- En el día señalado y precedida citación, se reunirán los electores parroquiales en la sala consistorial, y presidirán esta Junta el Corregidor y el Obispo, y en su defecto la persona eclesiástica más condecorada que hubiese en el pueblo, haciendo de secretario el más antiguo de los de Ayuntamiento.

Artículo 6.- Presentarán en esta Junta los electores parroquiales los testimonios de su nombramiento, y nombrarán una Comisión para que los examine e informe al día siguiente, si están o no arreglados.

Artículo 7.- En este día se empezará la Junta por el informe de la Comisión nombrada para examinar los testimonios; y si hallasen que oponer contra alguno de ellos, lo harán por escrito para que la Junta resuelva lo más conveniente.

Artículo 8.- Enseguida se dirigirá la Junta a la iglesia mayor, en donde se cantará una Misa solemne del Espíritu Santo; y el Obispo, o en su defecto el eclesiástico que en su falta hubiese concurrido a la Junta, exhortará a los electores al cumplimiento y buen desempeño de su encargo en los mismos términos que queda prevenido en el Capítulo 2, Artículo 9.

Artículo 9.- Concluido este acto religioso, volverán a las casas consistoriales, y ocuparán sus asientos sin preferencia alguna todos los electores, debiendo celebrarse la Junta a puerta abierta.

Artículo 10.- Luego que todos hayan ocupado sus asientos, leerá el Secretario todo este Capítulo de la instrucción, y enseguida hará el Corregidor la misma pregunta que se ha dicho en el Capítulo 2, Artículo 12, cuyas reglas deberán observarse también en esta Junta.

Artículo 11.- Después de esto, se acercarán de uno en uno los electores parroquiales a la mesa en donde estarán las personas que presiden la Junta y el Secretario, y dirán el nombre del sujeto que eligen para elector del partido; el cual escribirá el Secretario en una lista.

Artículo 12.- Concluida la votación examinarán los Presidentes de las Juntas cuáles son las 12 personas que reúnen mayor número de votos, y éstas quedarán elegidas para nombrar los electores de aquel partido, cuya elección se hará notar en los mismos términos que la de los electores de parroquia, según el Capítulo 2, Artículo 14.

Artículo 13.- Los 12 electores nombrados procederán entre sí al nombramiento del elector o electores de aquel partido que han de asistir a la capital del Reino o provincia para nombrar Diputados de Cortes.

Artículo 14.- Podrán estos electores elegir de entre sí mismos o a cualesquiera otras personas, naturales y residentes en el partido, aunque no sean individuos de esta Junta, como tengan las calidades explicadas en el Capítulo 1, Artículos 2 y 3.

Artículo 15.- Cada uno de los electores de partido nombrados para ir a la capital, deberá reunir más de la mitad de los votos para que su elección sea válida, como ya queda prevenido para los electores parroquiales, Capítulo 2, Artículo 15. Y esta elección se publicará por el Corregidor en los mismos términos que la de parroquias.

Artículo 16.- Finalizado este acto, se dirigirán todos los individuos de la Junta a la iglesia mayor con el objeto insinuado en el Capítulo 2, Artículo 18, y la tarde se empleará en los juegos y diversiones de que trata el Artículo 19.

Artículo 17.- El Secretario extenderá la acta de la elección, la cual quedará custodiada en el Archivo, y a cada pueblo se enviará testimonio de ella.

Artículo 18.- También mandará el Corregidor remitir a la capital por mano del Presidente de la Junta otro testimonio de la acta de elección para que conste en ella y se haga notoria por los papeles públicos, y se guardará en el Archivo.

Artículo 19.- Al elector o electores de partido se les dará un testimonio de su elección, el cual deberá ir firmado del Corregidor, del Secretario y del mismo elector, y con este documento se presentará al presidente de la Junta de la capital el día señalado.

Artículo 20.- Todos los pueblos que, aunque tengan Corregidor o Alcalde mayor, no son cabeza de partido ni dependen de partido alguno, se considerarán para todos estos actos como dependientes del partido en cuyo territorio están situados.

Capítulo IV. De las juntas provinciales electorales

Artículo 1.- El objeto de estas Juntas será el de que en ellas se nombren los Procuradores o Diputados que en representación de aquel Reino o provincia deben asistir a las Cortes generales de la Nación.

Artículo 2.- Se compondrá esta Junta de la creada por el Capítulo 1 y de los electores de partido.

Artículo 3.- Conforme vayan éstos llegando a la capital, se presentarán al Presidente de la Junta, y éste los anotará de su letra en un libro que tendrá para este objeto.

Artículo 4.- Precedida citación para el día en que ésta se ha de celebrar, acudirán a ella todos los electores de partido, y se celebrará esta Junta en el edificio que se halle más a propósito para un acto tan solemne, que deberá ser a puerta abierta.

Artículo 5.- Asistirá la Junta a la iglesia mayor para los santos fines prevenidos en los Capítulos anteriores.

Artículo 6.- Concluido este acto religioso, volverá la Junta al lugar de donde salió, y después de ocupar sus asientos la Junta Presidente y los suyos los electores de partido, sin que entre éstos haya distinción ni preferencia, se comenzará el acto por la lectura de la Real carta convocatoria de este Capítulo de la instrucción, examen de la población de aquella provincia según el censo español de 1797, y

según él se justificará el cupo de los Diputados de Cortes que corresponden a dicha provincia. Últimamente se leerán los testimonios de las actas de elecciones hechas en las cabezas de partido, que habrán remitido los Corregidores.

Artículo 7.- Enseguida presentará cada elector el testimonio de su elección; y los mismos electores nombrarán una Comisión para que examine los testimonios; debiendo presentar al día siguiente su informe.

Artículo 8.- En este día se leerá el informe, y después se cumplirán todas las formalidades establecidas anteriormente para las Juntas parroquiales y de partido, y se preguntará por el Presidente de la Junta si hay alguno que tenga que exponer quejas relativas a cohecho o soborno, procediendo en todo como ya queda prevenido.

Artículo 9.- Cuando ya estuviesen concluidas estas formalidades, el Presidente dará orden para que se empiece la votación, previniendo antes que ésta podrá recaer en persona natural de aquel reino o provincia, aunque no resida ni tenga propiedades en ella, como sea mayor de 25 años, cabeza de casa, soltero, casado o viudo, ya sea noble, plebeyo o eclesiástico secular, de buena opinión y fama, exento de crímenes y reatos que no haya sido fallido; ni sea deudor a los fondos públicos, ni en la actualidad doméstico asalariado de cuerpo o persona particular.

Artículo 10.- Se dará principio a la votación por la derecha del Presidente, y cada elector nombrará el sujeto por quien vota, el cual escribirá el Secretario a presencia de la Junta de Presidencia.

Artículo 11.- Concluida esta primera votación, la leerá en voz alta el Secretario; y aquella persona que reúna más de la mitad de los votos quedará habilitada para entrar en el sorteo que se ha de hacer para Diputados de Cortes.

Artículo 12.- Por este mismo método se continuarán las votaciones hasta completar el número de tres personas, cada una de las cuales haya reunido más de la mitad de los votos. Se escribirán en cédulas separadas los nombres de estos tres sujetos y se pondrán en una vasija, de la cual se sacará por suerte una cédula, y la persona contenida en ella será Diputado de Cortes.

Estas votaciones y sorteos se han de repetir hasta completar el número de Diputados que corresponde a la provincia. Las personas excluidas en el sorteo de la primera Diputación, conservarán el dere-

cho de ser elegidas y entrar en suerte para la Diputación siguiente, y así sucesivamente en las demás.

Artículo 13.- Siempre que en las votaciones no resultase elección de personas que reúnan más de la mitad de los votos, se procederá a nueva votación, en la cual sólo entrarán los que reúnan mayor número de votos, a no ser que haya dos empatados, en cuyo caso entrarán los tres que tengan más votos.

Artículo 14.- Concluido el acto de cada una de las votaciones y sorteos, del cual formalizará el correspondiente acuerdo el Secretario, se publicará la elección por el Presidente, y se extenderán los poderes baso la fórmula que acompaña, a cada uno de los Diputados que han de asistir a las Cortes.

Artículo 15.- Por el mismo método se elegirán y publicarán los Diputados suplentes para en el caso de que alguno de los electos muriese, y su obligación queda reducida a concurrir al lugar en que se celebren las Cortes luego que por éstas se les dé aviso de la muerte del Diputado por quien deben suplir.

Artículo 16.- Se celebrarán seguidamente en la iglesia mayor los actos religiosos que se han indicado en los Capítulos anteriores; y la tarde se empleará en los juegos y regocijos, según queda prevenido en otros Artículos.

Artículo 17.- La Junta cuidará de enviar a la Suprema gubernativa de España e Indias y a las capitales de partido testimonio de la acta de elección de Diputados de Cortes y sus suplentes, cuyo nombramiento se imprimirá en todos los papeles públicos.

Capítulo V. De la elección de diputarlos de Cortes por las Juntas Superiores de Observación y Defensa

Artículo 1.- Cada una de las Juntas Superiores de Observación y Defensa nombrará un Diputado para las próximas Cortes.

Artículo 2.- Deberá hacerse esta elección por votos en los mismos términos establecidos para la elección de Diputados de Cortes que han de hacer las provincias.

Artículo 3.- Votará, pues, cada individuo de la Junta por la persona que le pareciese más a propósito, aunque no sea individuo de ella, la cual en este caso deberá ser natural del reino o provincia.

Artículo 4.- Concluida la votación se examinará quién es la persona que reúne más de la mitad de los votos; y ésta quedará habilitada para entrar en el sorteo. Se continuarán las votaciones hasta elegir tres personas, cada una de las cuales haya tenido más de la mitad de los votos, y sus nombres se escribirán en cédulas separadas y meterán en una vasija, de donde se sacará una cédula, y el sujeto cuyo nombre esté escrito en ella será Diputado de Cortes, observando en estas votaciones y sorteos las reglas establecidas en los Capítulos anteriores.

Artículo 5.- A este Diputado se le otorgarán los poderes bajo la misma fórmula que acompaña para los poderes de los Diputados nombrados por las provincias.

Artículo 6.- La Junta dará noticia a la Suprema gubernativa del Reino de la persona que haya sido elegida.

Capítulo VI. De la elección de diputados de las ciudades de voto en Cortes

Artículo 1.- Todas las ciudades que a las últimas Cortes celebradas en el año de 1789 enviaron Diputados, enviarán uno para éstas; cuya elección deberá hacerse con arreglo a los Artículos siguientes.

Artículo 2.- En las ciudades cuyos Regidores sean propietarios o nombrados por Su Majestad de por vida, nombrará el pueblo otros tantos electores, cuantos sean los Regidores propietarios o nombrados por Su Majestad.

Artículo 3.- Para completar este número de electores se contará con el Personero y Diputado del Común.

Artículo 4.- El nombramiento de estos electores se hará bajo las reglas que se observan para la elección de Síndico y Diputados del Común.

Artículo 5.- Todos estos electores tendrán no sólo voz activa, sino también pasiva en la elección.

Artículo 6.- Reunidos en la Sala consistorial, bajo la presidencia del Corregidor, los Regidores, Síndico, Diputados del Común y electores nombrados por el pueblo, citados con anticipación, se procederá por todos al nombramiento de tres sujetos, cada uno de los cuales

ha de reunir más de la mitad de los votos. Se pondrán en cédulas los nombres de estas tres personas, y se colocarán en una vasija de la cual se extraerá la cédula del que ha de ser Diputado de Cortes por aquella ciudad, observando en todo las reglas que se han establecido para estas elecciones.

Artículo 7.- La elección ha de recaer precisamente en una de las personas que componen esta Junta.

Artículo 8.- Al Diputado electo, se le otorgarán los poderes en los mismos términos que a los otros Diputados que han de venir a las Cortes.

Artículo 9.- El Secretario insertará en el libro de Acuerdos la acta de la elección; y por el Corregidor y Ayuntamiento se dará noticia a la Junta Suprema de la persona que haya sido elegida para Diputado de Cortes.

Fórmula de los poderes que han de traer los diputados a las Cortes

En la ciudad, villa o lugar de N... a... días del mes de... del año mil ochocientos diez, en las salas de... se congregaron (*Aquí se pondrán los nombres de los individuos de la Junta encargada de presidir la elección de Diputados a Cortes*) y los señores N. N. electores nombrados por el partido de N. (*Pónganse bajo el mismo método todos los electores de los partidos*). Y dijeron que en virtud de la Real orden e instrucción, que se había comunicado por el Excelentísimo Señor Presidente y Vocales de la Junta mandada crear a este efecto, se había procedido en todas las parroquias de los respectivos partidos al nombramiento de electores parroquiales, y enseguida al de electores de partido, bajo las reglas prevenidas en la instrucción, cuyos actos se habían verificado con las solemnidades correspondientes, como constaba de los testimonios que originales obraban en el expediente. Y que reunidos los electores de todos los partidos del reino o provincia de... en el día... del mes de... de este año, habían procedido bajo las reglas establecidas en la instrucción al nombramiento de los Diputados que en nombre y representación de este reino o provincia, han de concurrir a las Cortes generales, que el Rey Nuestro Señor Don Fernando VII, y en su Real nombre la Suprema Junta gu-

bernativa de España e Indias, ha mandado juntar en la isla de León, y se abrirán el día primero de marzo de este año. Y fueron electos y posteriormente sorteados para Diputados de Cortes por este reino o provincia los señores N. N. como resulta de la acta extendida y testificada por N. En su consecuencia les otorgan poderes ilimitados a todos juntos, y a cada uno de por sí, para cumplir y desempeñar las augustas funciones de su nombramiento, y para que con los demás Diputados de Cortes puedan acordar y resolver cuanto se proponga en las Cortes, así en razón de los puntos indicados en la Real carta convocatoria, como en otros cualesquiera, con plena, franca, libre y general facultad, sin que por falta de poder, dejen de hacer cosa alguna, pues todo el que se necesita les confieren, sin excepción ni limitación. Y los otorgantes se obligan por sí mismos, y por el de todos los vecinos de este reino o provincia, en consecuencia de las facultades que les son concedidas como electores nombrados para este acto, a tener por válido y obedecer y cumplir cuanto como tales Diputados de Cortes hicieren y se resolviera por estas. Y firmaron este poder y mandaron a mí el Escribano que lo testificase.

(Firmas de los Diputados nombrados por los partidos).

NOTA: Bajo esta misma fórmula, otorgarán los poderes las Juntas Superiores de observación y defensa, y las ciudades de voto en Cortes, varían únicamente las cláusulas relativas al nombramiento de Diputados, que deben arreglarse a lo que previene la instrucción.

(Archivo del Congreso.).

Convocatoria e instrucción especial para las elecciones por Canarias (1º de enero de 1810)

Carta-Convocatoria

El Rey.

En su Real nombre la Suprema Junta gubernativa de España e Indias.

Don Manuel Avalle, vocal de la Suprema Junta gubernativa de España e Indias, y mi comisionado en Canarias.

Sabed: Que no habiendo podido publicarse por los desgraciados acontecimientos sucedidos en aquella época, mi Real Decreto expe-

dido en Bayona de Francia a cinco de mayo del año de mil ochocientos ocho para que se juntase la Nación en Cortes generales; por otros Reales Decretos de veintidós de mayo, y veintiocho de octubre del año próximo pasado, tuve por conveniente y necesario convocar la Nación en Cortes generales:

- Para tratar en ellas primeramente de la conservación de nuestra Santa Religión Católica;
- Para procurar por todos los medios posibles libertar mi Persona de la dura e ignominiosa esclavitud que padece;
- Para tomar las medidas eficaces a fin de continuar la guerra en que tan justa y gloriosamente se halla empeñada la Nación hasta arrojar de ella y escarmentar al tirano que pretende subyugarla;
- Para restablecer y mejorar la constitución fundamental de mis Reinos, en la cual se afiancen los derechos de mi soberanía y las libertades de mis amados vasallos; y, finalmente,
- Para resolver y determinar todos los asuntos que deben serlo en Cortes generales.

Por tanto, y confiado en las notorias pruebas que me habéis dado de vuestra lealtad y relevantes servicios, he venido en confiaros la ejecución y desempeño de las instrucciones que han de observarse para elegir los cuatro Diputados de Cortes que en representación de la provincia de Canarias han de concurrir a las que he mandado juntar, y se abrirán el día primero de marzo de este año en la isla de León, reservándome señalar con tiempo otro lugar más a propósito si las circunstancias lo permitiesen. A cuyo efecto nombraréis las Juntas de que habla el Artículo cuarto de la instrucción que ha de observarse en esa Provincia; en todo lo cual me haréis un señalado servicio que será muy agradable a Mi Real Persona.

Real Alcázar de Sevilla, primero de enero de mil ochocientos diez.

Instrucción que ha de observarse en la provincia de Canarias para la elección de Diputados de Cortes

Las circunstancias particulares en que se halla la provincia de Canarias por su localidad, y por la forma actual de su gobierno, hacen necesarias algunas modificaciones en la instrucción general publicada para las elecciones de Diputados de Cortes en el Reino, a fin de que allí pueda ésta observarse como corresponde, y se eviten demoras, costos y com-

petencias excusadas. Dividida por el mar aquella provincia en siete porciones distantes, se hace muy difícil y gravosa la reunión en un solo paraje no sólo de las Juntas provinciales electorales, sino también de las autoridades que deben presidirlas según el reglamento, y que residen en distintas islas; y careciendo éstas al mismo tiempo de cuerpos que tengan el privilegio de nombrar separadamente sus Diputados de Cortes, parece preciso el suplir por ahora su representación con el aumento de la general de la provincia. Estas consideraciones han movido el ánimo de Su Majestad a decretar los Artículos siguientes:

Artículo 1.- Aunque según el censo español del año de 1797, y las basas que conforme a él se han sentado para la representación en las Cortes de la Nación no corresponden a las Canarias sino tres Diputados y un suplente, esta provincia nombrará cuatro Diputados y dos suplentes, que es el número que, según se verá, presta una división más cómoda con respecto a la situación de aquellas islas, para que todas tengan una parte proporcional en las elecciones, y éstas puedan verificarse sin inconvenientes y con la debida formalidad.

Artículo 2.- Las islas de Tenerife y la Palma, cuya población puede graduarse en la mitad de la de toda la provincia, que forman ambas un corregimiento, y están muy inmediatas, nombrarán dos Diputados de Cortes; la isla de Canaria nombrará otro Diputado, y otro las cuatro islas menores, que son Lanzarote, Fuerteventura, Gomera y Hierro. De los dos suplentes uno será elegido por la Isla de Canaria, y otro por las cuatro islas menores.

Artículo 3.- Para el nombramiento de los dos Diputados del corregimiento de Tenerife y la Palma se congregarán en la capital de la primera ocho electores de partido, seis de ellos nombrados por la isla de Tenerife, a razón de dos por cada uno de los tres partidos en que se halla dividida, y los otros dos por la isla de la Palma. Una Junta de seis electores de la misma clase nombrará en la Gran Canaria el Diputado y el suplente que le corresponden; y otros seis electores de las cuatro islas menores, dos por la de Lanzarote, dos por la de Fuerteventura, y uno por cada una de las de Gomera y Hierro, nombrarán también el Diputado y el suplente de su competencia, en la forma que luego se dirá.

Artículo 4.- La Junta que ha de presidir en Tenerife las respectivas elecciones la formarán el Señor Don Manuel Avalor, Vocal de la

Junta Suprema del Reino, que se halla actualmente en aquella isla; el Comandante general de Canarias, que reside en ella, y el Corregidor de Tenerife y la Palma. La de Canaria se compondrá del Regente de la Real Audiencia, del Obispo, y del Corregidor de aquella isla, y una y otra tendrán las atribuciones que por el Capítulo I de la instrucción general se conceden a las Juntas de Presidencia.

Artículo 5.- Por la dificultad de congregar una de semejante autoridad en cualquiera de las cuatro islas menores, y la mucha distancia a que se hallan estas una de otra, pues forman casi los extremos de la provincia, y en favor de la brevedad y de la conveniencia pública y particular, se concede a sus respectivos electores, que deben considerarse como de partido, el que cada uno envíe su voto por escrito a manos del Señor Vocal Don Manuel Avalor, quien congregada la Junta de Presidencia, ya indicada para Tenerife y la Palma, procederá en ella a abrir los referidos papeles de votación, que deberán estar autorizados competentemente, y a verificar en su virtud la elección del Diputado de Cortes y del suplente con los mismos requisitos y formalidades que si estuviesen presentes los electores.

Artículo 6.- A fin de evitar en lo posible el que resulte empate, elección sólo por pluralidad relativa, acaso una absoluta divergencia de sufragios, o en fin, cualquier otro de los inconvenientes que pueden dar lugar a una segunda votación; que sería operación sumamente dilatada y siempre contingente hallándose tan distantes los electores que han de dar su voto por escrito en la forma expresada, se concede también a éstos la facultad de que nombren tres sujetos en sus respectivas cédulas tanto para Diputado de Cortes, como para suplente; pues no es de esperar que en las dieciocho indicaciones que resultan, hechas de buena fe y sobre personas de mérito y de las calidades que previene la instrucción, y que dicta el patriotismo, deben de coincidir a lo menos cuatro votos, que forman la pluralidad absoluta, en tres sujetos que deban respectivamente entrar en suerte para el destino de Diputado y de suplente.

Artículo 7.- No es circunstancia precisa que los electos, así para Diputados de Cortes, como para suplentes, pertenezcan a las islas que intervienen en su particular nombramiento; bastará que sean naturales de la provincia de Canarias, concurriendo en ellos las demás calidades que especifica la instrucción general.

Artículo 8.- La convocatoria general para estos nombramientos, se dirigirá al Señor Vocal de la Suprema Junta Don Manuel Avalle, quien cuidará de su ejecución y cumplimiento en toda la provincia de Canarias.

Artículo 9.- Todo lo que no va aquí expresamente prevenido, se hará en la forma establecida en la Instrucción general.

PEDRO DE RIVERO, Vocal Secretario general.

(Archivo del Congreso).

Adición a la “Instrucción” del 1º de enero de 1810 (9 de septiembre de 1810)

Capítulos con arreglo a los cuales deberán ejecutarse las elecciones de Procuradores a Cortes para las provincias ocupadas por el enemigo

1.- Si alguna provincia tuviese ocupados algunos pueblos por los enemigos y los restantes compusieren la mayor parte de su población, deberán elegirse todos los Vocales señalados a ella con las mismas formalidades que prescribe la instrucción que acompaña, arreglándose en ella en cuanto sea posible.

2.- Si los pueblos libres de la provincia ocupada no llegasen a la mayor parte de su población, no elegirán más Vocales que con proporción al número de habitantes que se prescribe en la instrucción.

3.- Si la capital estuviese ocupada, será capital aquel pueblo en donde residiere el Gobierno de la provincia, y allí se formará, según lo mandado, la Junta de Presidencia para las elecciones; pero si puede comprometerse el pueblo, no importa se haga en otro paraje, aunque sea en despoblado.

4.- En los pueblos en que por la ocupación o por las irrupciones de los enemigos no pudiese verificarse la reunión de los vecinos para ejecutar las elecciones, según las formalidades prescritas, bastará que cada Ayuntamiento de los pueblos otorgue los poderes a favor de alguno, para que uniéndose todos en la capital suplan las elecciones de los partidos, eligiendo dos terceras partes de electores más que los Vocales que corresponden a la provincia, los cuales hayan de elegir sucesivamente, en la forma que manda la instrucción, los tres que deban sortearse con arreglo a ella.

5.- Los Generales de los ejércitos y las Juntas Superiores protegerán con partidas que envíen al intento dichas elecciones, y cuidarán del orden, de la buena fe y de la libertad con que deben otorgarse los primeros poderes, y de la legitimidad con que, en su consecuencia, deben celebrarse las elecciones.

6.- El Capitán general, o en su defecto el Comandante de armas del distrito; el Arzobispo, el Obispo, o en defecto de ambos el Cura párroco del pueblo donde hayan de hacerse las elecciones; el Regente de la Audiencia, o en su defecto el Corregidor más inmediato; el Intendente, o en su defecto el Ministro de Hacienda, y un Vocal de la Junta de provincia formarán la Junta de Presidencia, y cualquiera falta que hubiese de alguno de estos individuos se suplirá por Vocales de la Junta Superior, si los hubiese, o por las Autoridades más inmediatas.

**Edicto y Decreto fijando el número de diputados
suplentes de las dos Américas y de las Provincias
ocupadas por el enemigo y dictando
*reglas para esta elección*²⁷
(8 de septiembre de 1810)**

España. Consejo de Regencia

Don José Colón de Larreátegui, Caballero de la Real y distinguida Orden Española de Carlos III, del Consejo de Estado de Su Majestad, y Decano del Supremo de España e Indias.

Hago saber:

Que el Consejo de Regencia a nombre del Rey nuestro Señor Don Fernando VII, ha expedido y me ha dirigido para que lo publique por edictos, y se ejecute, el Real Decreto siguiente:

“Malgrado el intento de que en la isla de León se celebrasen desde 1 de marzo de este año Cortes extraordinarias —porque los desgraciados acontecimientos de aquel tiempo, turbando más el estado de las cosas, no lo permitieron—, el Consejo de Regencia ha

²⁷ Este documento fue obtenido de la Biblioteca virtual Miguel de Cervantes, a través de su página electrónica <http://www.cervantesvirtual.com>

hecho cuanto le pareció prudente y justo para que se realizase sin más demora que la inevitable. Desde su instalación lo avisó por circular a los dominios de España e Indias, previniendo que los Diputados se dirigiesen en derechura a Mallorca. Ha reencargado la importancia y brevedad de las elecciones, y no cabía que ni por un momento apartase de su ánimo este medio el más propio del caso, el establecido por las leyes en todo lo que concierne al bien común, el deseado por la Nación, y el único que puede entre otros interesantes efectos afianzar el voto general, fortaleciendo la unión de los Españoles de ambos mundos, puesto que con sólo ella podremos ciertamente eludir los inicuos proyectos del tirano, por grandes y terribles que sean nuestras necesidades y nuestras tribulaciones. El mismo usurpador lo conoce y se halla altamente convencido de que la división, y no otra desgracia, será capaz de proporcionarle la conquista de esta grande Monarquía; siguiéndose de todo que el Gobierno ha deseado y desea eficazmente las Cortes. Pero por lo mismo que en tanto peligro son ellas el áncora de nuestra esperanza, era preciso concertarlas de un modo que no atrajesen daños en lugar de beneficios. Caso nuevo, extraordinario y superior a quanto parece que podía temerse de la malicia del hombre: -Imposibilidad de venir a tiempo los representarles de Indias; -Dificultad de contar con los de las muchas provincias ocupadas en todo o en parte; -Justo temor de provocarlas a la elección en los intervalos o instantes de la libertad de ciertos pueblos por el comprometimiento en que quedaban; -Riesgo de suplir su acción por sus naturales emigrados cerca del Gobierno, que, aunque sean, como lo serán, personas muy dignas, podrían no ser de su entera confianza, y al cabo escogidos entre un cortísimo número con respecto al total de su provincia; -Incongruencia de que el de los de esta calidad excediese al de los Diputados propietarios; -Riesgo de omitirlas como en señal de no conservarlas en el catálogo de los defensores de la Patria; -Pretensiones particulares, difíciles y complicadas con otras; -Sacrificios y contemplaciones de prudencia. Todo ha acongojado al Gobierno, lo estremecía, y su mismo deseo de acertar en un negocio decisivo de la suerte de España, precaviendo nulidades, quejas y resentimientos, cuando las Cortes, sin buena unión al urgentísimo y preferente objeto de arrojar los enemigos, sólo servirán a consumir

nuestros males, lo ha tenido absorto y puesto en el empeño de meditar profundamente y de continuo sobre este particular, que a manera de hidra brota inconvenientes al paso que se procuran cortar o disminuir. La Junta Suprema gubernativa instruyó un prolijo expediente en punto a la representación supletoria de los dominios de Indias, y consta que la acordó; mas no aparece que la hubiese publicado, y será que vacilaba entre los escollos de la invención de este arbitrio y los de no dar entrada en Cortes de tan sumo interés general, a una parte del Reino rica, numerosa, libre y apreciable, que ya la tenía justamente declarada en las funciones del Gobierno soberano. Nada dispuso acerca de las provincias ocupadas en todo o en parte: los naturales emigrados de ellas residentes en esta Plaza la dan por supuesto. La Regencia ha deseado constantemente poderlo hacer en bien de la causa pública, y ya decidida, le detenía más el modo que lo principal; porque en las ocurrencias graves, difíciles y de indefinida trascendencia no es nuevo que éste dependa en quinto al objeto esencialmente de aquél. Quiere y ha ratificado el Consejo de Regencia la *representación supletoria*, de los dominios de Indias; y ha resuelto que, a ejemplo de ella, *la tengan también las provincias desgraciadamente ocupadas, porque una es la Nación, unos los sentimientos, y unos los intereses*; y una vez que el tirano, a gloria nuestra, sólo ocupa el suelo y no el corazón de los honrados y fieles habitantes, una debe ser la providencia en negocio que a todos toca y comprende. Consiste la gran dificultad en representarlas a provecho y contento de ellas mismas y de toda la Nación. Si el número de esta clase de suplentes fuese el mismo que las provincias en plena libertad habían de elegir conforme al que detalla y les asigna la Real instrucción de 1º de enero de este año, excedería con los de Indias al de los verdaderos propietarios, que en el estado presente de las cosas podrán concurrir de toda España, al menos para la apertura y primeras sesiones en que tal vez se resolviese su suerte: la justicia, la política y la prudencia resisten un Congreso semejante, porque en los escogidos de entre un cortísimo número de naturales, sin intervención de los representados, y sin las formalidades y justas precauciones establecidas con tanto estudio para que lleven su voz y el testimonio de su libre voluntad y confianza, por más que sean dignos y

apreciables, *su representación es un intento que sólo podrá justificar la necesidad y el interés de la Patria*. Cualquier error funesto se atribuiría en todo el mundo al modo incongruente y arbitrario de reunir una Monarquía de tanto rango; y el Consejo de Regencia no podría sobrevivir al cargo de no prevenirlo, y de no haberse acercado en el mayor negocio a la luz de la *razón* y de la *ley*. Demandan, pues, estas guías del recto y juicioso proceder que el Congreso más augusto, y en que va a tratarse el caso más grande, el más arduo y el más empeñado de que hay noticia, sea el *más legal posible* y el más a propósito para la conciliación de los ánimos, y para que todos sus ilustres miembros sirvan gloriosamente a un mismo fin. Importa sobremanera que se celebren las Cortes, y que para su pronta apertura se venza todo lo vencible. Cuarenta serán los Diputados propietarios que han llegado a esta ciudad. Se espera de un día a otro de los puertos de Levante un número algo considerable, para lo cual el Consejo de Regencia no ha perdido instante en prestarles los auxilios; y éste es el primer tiempo en que hay algunos datos para arreglar sin inconveniente y con provecho la representación supletoria de España y de Indias. Ella se dirige principalmente a salvar la unión general de las Indias con su Metrópoli y la de ésta en sus provincias libres y ocupadas. Para salvarla y que todos los buenos Españoles consten en el libro de los defensores de la Patria, no es del caso que los representantes por el medio supletorio sean en más o menos número, *deberá ceñirse éste al que pidan la conveniencia y la necesidad de la defensa*; y cabalmente piden estos altos fines que uno solo lleve la representación del país de su naturaleza. Conforme a esta idea, serán veintitrés los de las provincias ocupadas, que se expresarán más adelante. Representarán indistintamente al común, a las Juntas superiores y a las ciudades de voto en Cortes o con derecho de tener un Diputado en las presentes: *Estos veintitrés y treinta por las Indias, incorporados a los propietarios existentes y prontos a llegar, componen un Congreso respetable, y el bastante en las circunstancias del día para abrir las Cortes y celebrarlas sin grande inconveniente, aun cuando por desgracia no viniesen otros*. Entre tanto, las provincias ocupadas y los cuerpos con derecho de enviar Diputados harán las elecciones que les sea posible, sin comprometerse o agravar su condición, como en efec-

to se sabe de algunas que lo están ejecutando, y *conocerán que se las considera y conserva en unión con las demás, dándoles aquí un representante que al mismo tiempo sirve de necesidad para la apertura y celebración de las Cortes, de que ellas y todas deben esperar grandes efectos, estableciendo un Gobierno que no sea precario, notado de ilegal y escaso de autoridad y de recursos.* En consecuencia de todo, el Rey nuestro Señor Don Fernando VII, y en su Real nombre el Consejo de Regencia, poseído del más ardiente deseo por la pronta apertura y celebración de las Cortes, que sin injusticia no podrá negársele, quiere y ordena que inmediatamente se procederá a la *elección de Diputados suplentes de España y de Indias*, con arreglo a los Capítulos que siguen:

- I. El Decano del Consejo convocará por medio de edictos a los emigrados naturales o vecinos de las provincias ocupadas, que residen en Cádiz y en la isla de León, para que acudan respectivamente ante sí y los Ministros del propio Consejo, a cuyo cargo corrió la formación de las listas, en consecuencia del edicto de 18 de agosto último, señalando en el que ahora debe fijarse el sitio y día de su concurrencia, tanto para preparar, como para celebrar las elecciones de Diputados suplentes; y a fin de que éstas sean completas y en un solo lugar, evitando toda complicación y dudas en negocio tan interesante y serio, el Ministro del propio Consejo y Cámara, don Sebastián de Torres, pasará oportunamente a la isla de León a recibir los votos para electores de cada provincia y reunirlos a los de esta plaza.
- II. La asignación de los veintitrés Diputados suplentes, uno por cada provincia, es en esta forma:

ANTE EL DECANO

Ávila	1
Madrid	1
Segovia	1
Toledo	1
	4

ANTE DON MANUEL DE LARDIZÁBAL

Álava	1
Aragón	1
Guipúzcoa	1
Navarra	1
Soria	1
Vizcaya y sus encartaciones	1
	6

ANTE DON BERNARDO DE RIEGA

Córdoba	1
Granada	1
Jaén	1
La Mancha	1
Sevilla	1
	5

ANTE EL CONDE DEL PINAR

Asturias	1
Burgos	1
León	1
Palencia	1
Salamanca	1
Toro	1
Valladolid	1
Zamora	1
	8

- III. Para la voz activa y pasiva de elegir, o ser elegido, se requieren precisamente las calidades de mayor de 25 años, cabeza de casa, soltero, casado, viudo o eclesiástico secular, de buena opinión y fama, exento de crímenes y reatos, que no haya sido fallido, ni sea deudor a los fondos públicos, ni en la actualidad doméstico asalariado de cuerpo o persona particular.

- IV. Tendrán voto y podrán ser electores todos los concurrentes, naturales o vecinos de las referidas provincias; pero para ser elegidos Diputados en Cortes han de ser naturales de los residentes en Cádiz y la isla de León, o en cualquiera de nuestros pueblos libres.
- V. Los que hayan tenido acción en las elecciones hechas en cualquier territorio de España, y podido usar de ella, no la tendrán en estas de Diputados suplentes, porque no sería justo tenerla en dos lugares; pero si sólo la tuvieron activa en calidad de vecino, tendrán aquí la pasiva en la concurrencia de la provincia de su naturaleza.
- VI. A fin de que estas elecciones por el medio supletorio, se hagan con la pureza, circunspección y reflexión que exige el sumo interés de su objeto, el Ministro Presidente: -Hablará a los concurrentes en la Junta preparatoria sobre todo lo que contribuya al acierto de la elección;-Les acordará las calidades que deben tener; y,-Si acerca de ellas u otra cualquiera que los inhabilite por las leyes, hubiese alguno que las denuncie, oirá a los interesados en juicio público verbal y excluirá en el acto al que lo mereciere conforme a la citada instrucción de 1 de enero de este año
- VII. Si el caso fuese tal que importe el conocimiento de la persona tachada o del calumniador, y hacer un ejemplar de castigo, con el que se haya atrevido a malograr de su parte, el medio más poderoso de salvar la Patria, el Presidente dará a su tiempo cuenta con su informe al Consejo de Regencia;
- VIII. Concluido este acto, se repetirá la concurrencia en el día siguiente, para celebrar las elecciones de electores, que han de ser siete, para lo cual, colocados en orden todos los concurrentes: -Se llegarán uno por uno a la mesa del Presidente, empezando por los de su derecha;-Dirán el sujeto que nombran para elector; y,-El Escribano de Cámara lo apuntará en una lista a presencia del Ministro.
- IX. El número de concurrentes para nombrar electores ha de ser al menos de 21 y el Ministro Presidente de la elección de las Provincias que se hallen en el caso de no tenerlos, las incorporará al intento en los términos que más adelan-

te se dice con respecto a las de Indias en los capítulos XVIII, XIX y XX.

- X. Hecha la votación, examinará el Presidente la lista y en alta voz publicará los siete sujetos que hayan tenido mayor número de votos. Estos siete electores se reunirán separadamente antes de disolverse el acto, y conferenciando entre sí, procederán a nombrar tres sujetos naturales de la provincia, y los que resulten también a pluralidad de votos, hecha pública manifestación por el Presidente, se escribirán en cédulas separadas, y sus nombres se pondrán en una vasija, de la cual se sacará una por suerte, y la persona contenida en ella, será el Diputado de Cortes suplente de su Provincia, al cual en nombre de ella los mismos electores le otorgarán el competente poder con arreglo al formulario de la citada instrucción.
- XI. Si por fortuna las Provincias ocupadas en todo o en parte, o algunas, eligieren legalmente los Diputados que les corresponde por la dicha instrucción, y lo mismo las respectivas Juntas superiores y ciudades de voto en Cortes o con derecho de enviar representante, y llegaren efectivamente todos, calificados sus poderes, cesarán los suplentes, de manera que éstos han de continuar hasta que se llene el número de propietarios de su respectiva Provincia, incluso los de Junta y Ciudad, pues que representan indistintamente a todos.
- XII. Los Diputados suplentes de las dos Américas, deben ser treinta, con esta asignación:

Por todo el Virreinato de México	7
Por la Capitanía general de Guatemala	2
Por la isla de Santo Domingo	1
Por la de Cuba	2
Por la de Puerto Rico	1
Por las Filipinas	2
	15
Por el Virreinato de Lima	5
Por la Capitanía general de Chile	2

Por el Virreinato de Buenos Aires	3
Por el de Santa Fe	3
Por la Capitanía general de Caracas	2
	15

- XIII. Presidirá estas elecciones el Ministro del propio Consejo y Cámara, don Josef Pablo Valiente; se harán por Provincias, reuniendo a cada una los votos de los residentes en la isla de León, en los términos prevenidos para las de España en el Capítulo 1, y los de esta ciudad serán convocados en el mismo edicto del Decano, con señalamiento del día, sitio y hora para las concurrencias.
- XIV. Atendido el corto número de los que aparecen en la lista, podrán ser elegidos Diputados en Cortes, no sólo los naturales, sino también los domiciliados en dichos países, y porque sin eso no sería justo que los últimos fuesen de peor condición que sus hijos, y menos que se les privase del derecho de representación, cuando a título de su vecindad en América o Asia, no lo tienen en el país de su naturaleza.
- XV. Con respecto a los que hayan tenido acción, y podido usar de ella en las elecciones de España, obrará lo dispuesto en el Capítulo V.
- XVI. Aunque no es dudable que la calidad de indio puro y de sus descendientes con españoles, no obsta al goce de los derechos comunes a éstos, se declara a mayor abundamiento que unos y otros, si los hubiere aquí, pueden ser elegidos Diputados, como iguales vasallos, así como lo habrán sido o podido ser los residentes en Indias.
- XVII. Cometidas a aquellos Ayuntamientos las elecciones de Diputados en Cortes ínterin se arregla y establece la nueva ley sobre su representación en adelante, los elegidos traen de consiguiente la de todas las clases, porque el nombramiento es a contemplación y beneficio de ellas sin excepción alguna. Mas, sin embargo, como la de los indios en razón de primitivos naturales del país es la más favorecida por las leyes, tendrán en estas Cortes extraordinarias defensores particulares que protejan sus derechos, reclamando en

- ellas cuanto pueda conducir a su mayor prosperidad, de un modo que no tan solamente por la ley, sino de hecho, logren en el concepto y estimación general el lugar que se les debe, y el Consejo de Regencia se los nombrará oportunamente.
- XVIII. El número de Vocales naturales o vecinos de cada territorio de los demarcados para sus siete electores, no ha de bajar de veintiuno que es el triple; y por cuanto el de Chile. Buenos Aires y Caracas pertenecientes a la América meridional, no llega de por sí a este número, ni el de Guatemala, Filipinas y Santo Domingo en la septentrional; el territorio de Chile se unirá para el efecto de esta elección al del Virreinato de Buenos Aires, y el de Venezuela o Caracas al de Santa Fe; el de Guatemala y Filipinas a México, y el de Santo Domingo a la isla de Cuba; debiendo tenerse entendido que la de Puerto Rico, como más cercana, tiene ya su Diputado propietario en esta plaza.
- XIX. No obstante, la expuesta reunión de concurrentes de estos territorios, deberán asignarse los Diputados de cada uno, y se procurará de buena fe con generosidad, y la imparcialidad que demanda el interés de la Patria, dar lugar en la parte posible a los propios naturales, lo cual se entiende salva la libertad de la elección, entregada enteramente al celo y conciencia de los que deben hacerla.
- XX. La misma escasez de concurrentes, obliga a que sean solamente dos los elegidos para cada Diputado por sus respectivos siete electores; saldrán por suerte, y en cuanto a calidades, modo de juzgar las tachas, y formalidades de todos los actos concernientes a la elección, gobernarán las reglas establecidas para los suplentes de las Provincias de España.
- XXI. Es muy posible que de los países remotos de Indias vengan de camino, y lleguen algunos de los Vocales mandados elegir para miembros del Gobierno en tiempo de la Junta Suprema Central; y siendo muy justo presumir a favor de las calidades de estos electos que han merecido el concepto y confianza de sus Provincias, si sucediere ocuparán el lugar de los suplentes, *cesando éstos por suerte*, y lo mismo aquéllos cuando lleguen sus propietarios para las próximas Cortes.

Tendrase entendido en el Consejo para que publicado se ejecute por el Decano y Ministros expresados en este mi Real Decreto.

PEDRO, Obispo de Orense, Presidente.- FRANCISCO DE SAAVEDRA.- XAVIER DE CASTAÑOS.- ANTONIO DE ESCAÑO.- MIGUEL DE LARDIZÁBAL Y URIBE.

En Cádiz, a 8 de septiembre de 1810.

Al Decano del Consejo”.

Publicado en el Consejo, en la mañana de 10 del corriente acordó su cumplimiento, y para ello he dispuesto y mandado firmar el presente edicto en los parajes más públicos y de costumbre de esta ciudad y de la Real isla de León, dirigido a que llegando su contenido a noticia de los que tengan derecho de concurrir a celebrar las elecciones de que trata, se instruyan exactamente de las reglas que para ellas se ha dignado Su Majestad adoptar y establecer, y puedan estar prontos para las concurrencias luego que el ilustrísimo señor don Sebastián de Torres, recoja los votos de los residentes en la Isla, para lo cual sale inmediatamente, y es diligencia muy breve; quedando yo en el cuidado de anunciarlo en los mismos parajes por carteles impresos con la debida expresión y señalamiento de día, hora y lugar.

Cádiz, 12 de septiembre de 1810.

JOSÉ COLÓN.

Acta de instalación de las Cortes generales y extraordinarias²⁸ (24 de septiembre de 1810)

España. Consejo de Regencia

Don Nicolás María de Sierra, Secretario de Estado y del Despacho universal de Gracia y Justicia, o interino de Hacienda y Marina, Notario mayor de los Reinos, etcétera, etcétera.

Digo: Que constituido en esta Real isla de León el Consejo de Regencia desde el día 22 del corriente a esperar el momento deseado

²⁸ El presente documento fue obtenido de la Biblioteca virtual Miguel de Cervantes, a través de su página electrónica <http://www.cervantesvirtual.com>

de la instalación de las presentes extraordinarias Cortes generales, después de haber reiterado la convocatoria acordada ya, y circulada por la Junta Central; y prefijado para su apertura el presente día; habiendo hecho que precediera una solemnísimas rogativa pública por tres días, para implorar del Padre de las luces las que exigen para el acierto los sublimes objetos de un Congreso, de que no hay ejemplar en los siglos que han antecedido, por la generalidad y universalidad de la representación nacional con que se ha procurado convocar y organizar; habiéndose dispuesto que para llenar en lo posible la que corresponde a las Provincias desgraciadamente ocupadas por el enemigo, se practicasen elecciones de Diputados suplentes entre los emigrados de ellas, presidiéndolas los primeros magistrados de la Nación; subsiguiéndose a esto el implorar de nuevo la inspiración divina por medio de la Misa del Espíritu Santo, que acordó el Consejo de Regencia, y debía celebrar de pontifical el Cardenal de Scala, Arzobispo de Toledo, en virtud de un Decreto formal del día de ayer con otros actos de religión análogos al intento; llegado ya el instante en que debía realizarse la instalación, se dispuso que congregados todos los señores Diputados de las Provincias libres y suplentes de las ocupadas, en el Real Palacio de la Regencia, saliesen formados con el Consejo Supremo, y se dirigiesen a la iglesia parroquial en esta Isla, donde había de celebrarse la Misa votiva del Espíritu Santo, cantarse antes o después el himno *Veni Sancte Spiritus*, y enseguida, precediendo una ligera insinuación exhortatoria, se hiciese por los señores Diputados y suplentes la profesión de la fe y el juramento que debían prestar.

Todo lo cual se preparó y ejecutó con el aparato majestuoso que requería el interés y sublimidad del objeto, habiéndose congregado en dicho Palacio y sala destinada para su recibo los señores:

- Don Benito Ramón de Hermida, Diputado por el Reino de Galicia;
- El Marqués de Villafranca, por el de Murcia;
- Don Felipe Amat, por el principado de Cataluña;
- Don Antonio Oliveros, por la provincia de Extremadura;
- Don Ramón Pover, por la isla de Puerto Rico;
- Don Ramón Sans, por la ciudad de Barcelona;
- Don Juan Valle, por Cataluña;
- Don Plácido de Montoliu, por la ciudad de Tarragona;

- Don José Alonso y López, por la Junta superior de Galicia;
- Don José María Suárez de Rioboo, por la provincia de Santiago;
- Don José Cerero, por la de Cádiz;
- Don Manuel Ros, por la de Santiago;
- Don Francisco Papiol, por Cataluña;
- Don Pedro María Ric, por la Junta superior de Aragón;
- Don Antonio Abadín y Guerra, por la provincia de Mondoñedo;
- Don Antonio Payán, por la de La Coruña;
- Don Juan Bernardo Quiroga, por la de Orense;
- Don José Ramón Becerra y Llamas, por la de Lugo;
- Don Pedro Ribera y Pardo, por la de Betanzos;
- Don Luis Rodríguez del Monte, por *idem*;
- Don Antonio Vázquez de Parga, por la de Lugo;
- Don Manuel Varcárcel, por *idem*;
- Don Francisco Morrós, por Cataluña;
- Don José Vega y Sentmenat, por la ciudad de Cervera;
- Don Félix Aytés, por Cataluña;
- Don Ramón Urgés, por *idem*;
- Don Salvador Viñals, por *idem*;
- Don Jaime Creus, por *idem*;
- Don Ramón de Lledós, por *idem*;
- Don José Antonio Castellarnau, por *idem*;
- Don Antonio María de Parga, por la provincia de Santiago;
- Don Francisco Pardo, por *idem*;
- Don Vicente Terrero, por la de Cádiz;
- Don Francisco María Riesco, por la Junta superior de Extremadura;
- Don Gregorio Laguna, por la ciudad de Badajoz;
- Don Vicente de Castro Lavandeyra, por la provincia de Santiago;
- Don Domingo García Quintana, por la de Lugo;
- Don Andrés Morales de los Ríos, por la ciudad de Cádiz;
- Don Antonio Llaneras, por la isla de Mallorca;
- Don Ramon Lázaro de Dou, por Cataluña;
- Don Alonso María de la Vera y Pantoja, por la ciudad de Mérida;
- Don Antonio Capmany, por Cataluña;
- Don Juan María Herrera, por Extremadura;
- Don Manuel María Martínez, por *idem*;
- Don Alfonso Núñez de Haro, por la provincia de Cuenca;

- Don Pedro Antonio de Aguirre, por la Junta superior de Cádiz;
- Don Joaquín Tenreyro Montenegro, por la provincia de Santiago;
- Don Benito María Mosquera, por la ciudad de Tuy;
- Don Bernardo Martínez, por la provincia de Orense;
- Don Pedro Cortinas, por *idem*;
- Don Diego Muñoz Torrero, por la de Extremadura;
- Don Manuel Luján, por *idem*;
- Don Antonio Durán de Castro, por la de Tuy;
- Don Agustín Rodríguez Bahamonde, por *idem*;
- Don Francisco Calvet y Rivacoba, por la ciudad de Gerona;
- Don José Salvador López del Pan, por la ciudad de la Coruña;
- Don José María Couto**, suplente por Nueva España;
- Don Francisco Munilla**, suplente por *idem*;
- Don Andrés Savariego**, suplente por *idem*;
- Don Salvador San Martín**, suplente por *idem*;
- Don Octaviano Obregón**, suplente por *idem*;
- Don Máximo Maldonado**, suplente por *idem*;
- Don José María Gutiérrez de Terán**, suplente por *idem*;²⁹
- Don Pedro Tagle, suplente por Filipinas;
- Don José Manuel Couto, suplente por *idem*;
- Don José Caicedo, suplente por el Virreinato de Santa Fe;
- Marqués de San Felipe y Santiago, suplente por la isla de Cuba;
- Don Joaquín Santa Cruz, suplente por *idem*;
- Marqués de Puñoenrostro, suplente por Santa Fe;
- Don José Mejía, suplente por *idem*;
- Don Dionisio Inca Yupangui, suplente por el Virreinato del Perú;
- Don Vicente Morales, suplente por *idem*;
- Don Ramón Feliu, suplente por *idem*;
- Don Antonio Suazo, suplente por *idem*;
- Don Joaquín Leyba, suplente por Chile;
- Don Miguel Riesco, suplente por *idem*;
- Don Francisco López Lisperguer, suplente por el Virreinato de Buenos Aires;
- Don Luis Velasco, suplente por *idem*;

²⁹ Negritas nuestras.

- Don Manuel Rodrigo, suplente por *idem*;
- Don Andrés de Llano, suplente por Guatemala;
- Don Manuel de Llano, suplente por *idem*;
- Don José Álvarez de Toledo, suplente por la isla de Santo Domingo;
- Don Agustín Argüelles, suplente por el principado de Asturias;
- Don Rafael Manglano, suplente por la provincia de Toledo;
- Don Antonio Vázquez de Aldana, suplente por la de Toro;
- Don Manuel de Aróstegui, suplente por la de Álava;
- Don Francisco Gutiérrez de la Huerta, suplente por la de Burgos;
- Don Juan Gallego, suplente por la de Zamora;
- Don José Valcárcel, suplente por la de Salamanca;
- Don José Zorraquín, suplente por la de Madrid;
- Don Manuel García Herreros, suplente por la de Soria;
- Don José de Cea, suplente por la de Córdoba;
- Don Juan Clímaco Quintano, suplente por la de Palencia;
- Don Jerónimo Ruiz, suplente por la de Segovia;
- Don Francisco de la Serna, suplente por la de Ávila;
- Don Francisco Eguía, suplente por el señorío de Vizcaya;
- Don Evaristo Pérez de Castro, suplente por la provincia de Valladolid;
- Don Domingo Dueñas, suplente por la de Granada;
- Don Francisco de Sales Rodríguez de Bárcena, suplente por la de Sevilla;
- Don Francisco Escudero, suplente por la de Navarra;
- Don Francisco González, suplente por la de Jaén;
- Don Esteban Palacios, suplente por la de Caracas;
- Don Fermín de Clemente, suplente por Caracas; y,
- Don Francisco Fernández Golfín, Diputado por Extremadura.

Salieron todos a las nueve y media en punto de esta mañana formados con el Consejo de Regencia, estando tendida toda la tropa de Casa Real y la del ejército acantonado, y dirigiéndose a la iglesia parroquial, se celebró por aquel Prelado la Misa, en la cual, después del Evangelio y de una breve y sencilla exhortación que hizo el Serenísimo señor Presidente don Pedro Quevedo, Obispo de Orense, se pronunció por mí por dos veces en alta voz la siguiente fórmula del juramento:

“Juráis la santa Religión Católica, Apostólica, Romana, sin admitir otra alguna en estos Reinos? ¿Juráis conservar en su integridad la

Nación española, y no omitir medio para libertarla de sus injustos opresores? ¿Juráis conservar a nuestro muy amado Soberano el Señor Don Fernando VII todos sus dominios, y en su defecto a sus legítimos sucesores, y hacer cuantos esfuerzos sean posibles para sacarlo del cautiverio y colocarlo en el Trono? ¿Juráis desempeñar fiel y legalmente el encargo que la Nación ha puesto a vuestro cuidado, guardando las leyes de España, sin perjuicio de alterar, moderar y variar aquellas que exigiere el bien de la Nación?"

Y habiendo respondido todos los señores Diputados: "Sí, juramos", pasaron de dos en dos a tocar el libro de los Santos Evangelios, y el señor Presidente, concluido este acto, dijo: "Si así lo hicieréis, Dios os lo premie; y si no, os lo demande".

Se siguió inmediatamente el himno *Veni Sancte Spiritus* y el *Te Deum* entonado con gravedad y solemnidad, y finalizada esta función, desde la iglesia bajo la misma formación caminaron a la sala de Cortes, y, habiendo ocupado sus lugares los Sres. Diputados y suplentes, y constituidose sobre el trono el Consejo de Regencia, dijo el señor Presidente un discurso muy enérgico, aunque breve, en que manifestando el estado de alteración, desorganización y de confusión del tiempo en que se instaló, y los obstáculos, al parecer invencibles, que presentaban entonces las circunstancias, para desempeñar dignamente y con los ventajosos efectos que se apetecían, un encargo tan grave y peligroso, concluyó dando el testimonio más irrefragable del patriotismo y sentimientos generosos del Consejo de Regencia, expresando que dejaba al más alto discernimiento y luces de las Cortes la elección y nombramiento de Presidente y Secretarios de aquel augusto Congreso. Con lo cual se finalizó el acto, quedaron instaladas las Cortes, y se retiró el Consejo de Regencia a su Palacio, habiéndose observado en todos estos actos la majestad y circunspección propia de la más noble, generosa y esforzada de las Naciones, y un regocijo y aplausos en el pueblo muy difíciles de explicarse.

De todo lo cual certifico como tal Notario mayor.

Real isla de León, 24 de septiembre de 1810.

NICOLÁS MARÍA DE SIERRA

(Archivo del Congreso)

Referencias bibliohemerográficas

- Bravo Ugarte, José, *Instituciones políticas de la Nueva España*, 2ª ed., México, Editorial Jus, 1992, 106 p. (Colección Medio Milenio).
- El Voto de la nación española, N. 1-4*, México, reimpresión de la edición de Sevilla en la imprenta de D. Manuel Antonio Valdés, 1810, 60 p. [88 p.], Biblioteca Nacional de México, México, Fondo Reservado, Colección Lafragua. Miscelánea V. 148.
- Gran Historia de México Ilustrada*, coordinadora Josefina Zoraida Vázquez, 5 vols., 4ª reimp., España, Planeta DeAgostini, 2004.
- Historia General de México*, obra preparada por el Centro de Estudios Históricos, versión 2000, México, El Colegio de México, 2002, 1104 p. con ils. y mapas.
- Ojesto Martínez Porcayo, J. Fernando, *Evolución y perspectiva del derecho electoral mexicano. La Justicia electoral*, tesis para obtener el grado de Doctor en Derecho, UNAM, Facultad de Derecho, 1998.
- Valdeón, Julio, Pérez Joseph y Juliá Santos, *Historia de España*, 4ª ed., España, Espasa-Calpe, 2003, XII-563, (Colección Austral, 543)
- Varela Suanzes-Carpegna, Joaquín, "Propiedad, ciudadanía y sufragio en el constitucionalismo español (1810-1845)", *Historia Constitucional* (revista electrónica), No. 6, 2005. <http://hc.rediris.es/06/index.html>

Referencias documentales

Biblioteca virtual Miguel de Cervantes <http://www.cervantesvirtual.com>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Caso Higuchi Miyagawa vs. Perú Sentencia del 6 de octubre de 1999

I. Resumen

1. El 2 de febrero de 1995, la señora Susana Higuchi Miyagawa de Fujimori denunció ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, “la Comisión” o “la CIDH”) que la República del Perú (en adelante, “el Estado peruano”, “el Estado” o “Perú”) a través del Jurado Nacional de Elecciones había violado, en perjuicio de ella, el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante, “la Convención” o “la Convención Americana”) al impedirle, en forma arbitraria e ilegal, que se postulase como candidata de la Agrupación Independiente “Armonía Frempol” al Congreso Constituyente Democrático de su país. La reclamante alega que los hechos denunciados cercenaron, asimismo, el derecho de cientos de miles de ciudadanos peruanos que habrían votado por ella.

II. Trámite del caso ante la comisión

2. El día 29 de enero de 1995, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos recibió una comunicación de la señora Susana Higuchi M. de Fujimori, mediante la cual solicitaba una audiencia a fin de expo-

ner ante la Comisión lo que ella considera una violación de sus derechos constitucionales y políticos por parte del Gobierno peruano.

3. Al día siguiente, la Secretaría Ejecutiva de la Comisión —tras consultar con el Presidente y el Vicepresidente de la CIDH y en vista de la urgencia expresada por la señora de Fujimori— la notificó de que se le otorgaría una audiencia el 2 de febrero de 1995, a las 17:30 horas. Ese mismo día, en la mañana del 30 de enero de 1995, la Secretaría se comunicó telefónicamente con el funcionario encargado de los asuntos de derechos humanos de la Representación Permanente de Perú ante la OEA, para notificarlo de la fecha y hora de la audiencia. A las 13:45 horas, de esa tarde, la Secretaría de la Comisión envió un facsímil confirmando fecha y hora por escrito.

4. El 31 de enero de 1995, tras una explicación de la petición a cargo de su Presidente, la Comisión acordó confirmar la celebración de una audiencia.

5. Por nota No. 7-5-M/029 fechada el 1 de febrero de 1995, la Representación Permanente del Perú manifestó, *inter alia*, “la extrañeza y preocupación que ha causado en el Gobierno peruano el corto plazo existente entre la citación y la realización de la audiencia sobre el caso 11.389, hecho que impide una participación adecuada por parte del Estado”.

6. En el día y hora señalados, se llevó a cabo la audiencia, a la que no asistió representante alguno del Gobierno peruano, en la cual la señora de Fujimori formuló la denuncia y petición que se detalla a continuación.

7. Con fecha 9 de febrero de 1995, la Comisión remitió al Gobierno peruano copia del escrito que presentó la señora Susana Higuchi de Fujimori.¹

8. La denuncia que la señora Higuchi de Fujimori presentó a la Comisión el 2 de febrero de 1995 solicitó, *inter alia*, que:

¹ Con anterioridad, el 26 de septiembre de 1994, la señora de Fujimori había presentado una denuncia a la Comisión, cuya tramitación se llevó a cabo como caso N° 11.389. La Comisión inició la tramitación de la presente petición como parte del expediente que corresponde al caso 11.389. El día 14 de febrero de 1995, al considerar el fondo de esta nueva petición, la Comisión acordó que, por tratarse de un asunto diferente al planteado en el anterior, correspondía, de acuerdo a su Reglamento, abrir un nuevo caso, y dio instrucciones a la Secretaría para que procediese en ese sentido.

Tratándose de un caso urgente... por cuanto el daño se puede convertir en irreparable y habiéndose demostrado que los hechos denunciados son verdaderos... La Comisión Interamericana de Derechos Humanos [debe] disponer que el JNE del Perú, proceda a inscribir la lista de candidatos al Congreso de la República de la Agrupación Independiente “Armonía-Fremopol” a efectos que pueda participar en el proceso electoral (1995-2000) teniendo en cuenta la jurisprudencia histórica ya dictada por esta Comisión, y además para que el proceso electoral... sea democrático, claro, puro y transparente.

Admisibilidad

9. La Comisión, en la sesión celebrada el 14 de febrero de 1995, considerando que las medidas adoptadas por el Jurado Nacional de Elecciones del Perú en contra de la señora Susana Higuchi M. de Fujimori constituían, *prima facie*, una violación de sus atribuciones, —RESUELVE:—Artículo Único.- Declarar procedente la solicitud de fecha 17 de enero de 1995, presentada por doña Susana Higuchi de Fujimori y don Oscar Pedraza Sierra, en representación de la Agrupación Independiente “Armonía-Fremopol”.

Medidas Cautelares

10. Con fundamento en el artículo 29, párrafo 2 de su Reglamento, la CIDH acordó, asimismo, lo siguiente:

- 1) Solicitar al Estado peruano que, a través del Jurado Nacional de Elecciones, a fin de no frustrar definitivamente los derechos de la reclamante, como medida cautelar inscriba provisionalmente la lista de candidatos al Congreso de la República de la Agrupación independiente “Armonía Fremopol” hasta tanto se resuelva sobre el fondo de la cuestión planteada.
- 2) Solicitar al ilustre Gobierno del Perú que informe a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en un plazo de quince días a partir de la notificación del presente Informe, sobre las medidas que hubiere adoptado el Jurado Nacional de Elecciones con referencia a lo solicitado en el párrafo precedente.

- 3) Con fundamento a lo dispuesto en el artículo 48, párrafo 1 (a) de la Convención Americana, y 34, párrafo 2 del Reglamento, solicitar, asimismo, al ilustre Gobierno del Perú que, en virtud de la urgencia del asunto planteado y de la inminencia de la contienda electoral que se llevará a cabo el 9 de abril de 1995, dentro de un plazo de quince días a partir de la fecha de notificación de la presente solicitud, remita a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos la información que considere pertinente respecto al fondo de la cuestión planteada en el presente caso.
- 4) Establecer que una vez vencido el plazo a que hace referencia el párrafo anterior, la Comisión procederá a examinar y decidir sobre el fondo de la cuestión planteada por la reclamante.

11. Con fecha 2 de marzo de 1995, la Representación Permanente del Perú ante la OEA por nota N° 7-5-M/063, remitió copia del oficio N° 794-95-SG-JNE del Jurado Nacional de Elecciones, con varios anexos. En la misma fecha esa Representación remitió copia de un oficio de la Fiscalía de la Nación.

El oficio del JNE expresa, *inter alia*, que:

En ningún momento se ha violado derecho constitucional alguno, igualmente se ha garantizado el debido proceso y de otro lado se ha mantenido la jurisprudencia establecida en forma permanente por el Jurado Nacional de Elecciones en casos similares conforme a las Resoluciones Nos. 182-85-P/JNE.183-85-P/JNE y 201-94-P/JNE de 8 15 de febrero de 1985 presidido por el señor Domingo García Rada; y en las resoluciones del Pleno, presidido por el señor doctor Ulises Montoya Manfredi, contenidas en los Acuerdos de fecha 31 de marzo y 8 de abril de 1980, cuyas copias se acompañan.

12. La documentación antes mencionada fue transmitida a la reclamante con fecha 9 de marzo de 1995, y ésta formuló observaciones a la misma mediante comunicación que envió a la Comisión el día 13 de marzo.

13. El 16 de marzo de 1995, la Representación Permanente del Perú ante la OEA remitió a la Comisión copia del texto de la Resolución N° 149-95 del Jurado Nacional de Elecciones, mediante la cual éste declaró improcedente la solicitud formulada por la señora Higuchi de Fujimori.

14. El 24 de marzo la Comisión recibió, con nota N° 7-5-M/096, de la Representación Permanente del Perú ante la OEA, una copia del

Informe N° 011-95-SG/JNE elaborado por el Jurado Nacional de Elecciones sobre el presente caso.

15. Con fecha 1º de febrero de 1996, la reclamante remitió a la Comisión un escrito en el que reitera los argumentos ya expuestos con anterioridad.

16. A su vez, el ilustre Gobierno del Perú remitió, mediante Nota N° 7-5-M/192, el Informe N° 018-96-JUS/CNDH-SE-DPDDH, de 11 de junio de 1996, que titula “INFORME ADICIONAL DE LA QUEJOSA”.²

III. Los recursos de la jurisdicción interna

17. La reclamante sostiene que las Resoluciones No. 033-95 y 037-95 del Jurado Nacional de Elecciones (JNE) vulneraron su derecho de participación política, porque le impidieron intervenir en el proceso electoral.

18. Ante esa situación, la agrupación “Armonía - Frempol” interpuso los recursos internos existentes contra la resolución que declara la improcedencia de la solicitud de inscripción, tales como la nulidad de la resolución No. 033-95-JNE, de fecha 16 de enero de 1995, y de la Resolución No. 037-95-JNE de fecha 18 de enero de 1995.

19. Según la reclamante, no existe en el ordenamiento jurídico peruano un recurso judicial “efectivo” que pudo haber interpuesto contra dicha resolución. De ahí que se encontrara en la situación prevista por el artículo 46(2)(a) de la Convención, al no existir en la legislación interna un recurso judicial breve y sencillo para la protección de los derechos violados en su perjuicio.

20. Si bien el artículo 200 inciso 2 de la Constitución Política del Perú, de 1993, dispone que la acción de amparo protege el derecho de participación política, el artículo 142 de dicho texto constitucional establece que:

No son revisables en sede judicial las resoluciones del Jurado Nacional de Elecciones en materia electoral, ni las del Consejo Nacional de la Magistratura en materia de evaluación y ratificación de jueces.

Asimismo, el artículo 181 de la misma Constitución dispone que:

² La expresión “La quejosa” se refiere a la señora Susana Higuchi Miyagawa.

El pleno del Jurado Nacional de Elecciones aprecia los hechos con criterios de conciencia, resuelve con arreglo a la ley y a los principios generales de derecho. En materias electorales, de referéndum o de otro tipo de consultas populares, sus resoluciones son dictadas en instancia final, definitiva, y no son revisables. Contra ellas no procede recurso alguno.

21. La intención de dichos dispositivos fue impedir el empleo de la acción de amparo contra las resoluciones del Jurado Nacional de Elecciones.

22. Durante la vigencia en el Perú de la Constitución de 1979, tanto la legislación como la jurisprudencia de los tribunales consideraban que el amparo no procedía contra las resoluciones del JNE. En efecto, el artículo 2º. de la Ley No. 24069 de 11 de enero de 1985, dispuso que:

No procede ninguna acción judicial respecto de las resoluciones del Jurado Nacional de Elecciones.

23. Asimismo, el 20 de mayo de 1986, el Tribunal de Garantías Constitucionales, en la demanda de amparo presentada por “Juan Correa Guillón c/Jurado Nacional de Elecciones”, (*El Peruano* 22-06-86, Suplemento Despacho Judicial, pp.2822-2824), consideró que:

Las resoluciones del Jurado Nacional de Elecciones en materia electoral son irreversibles a tenor de lo dispuesto en las Leyes catorce mil doscientos cincuenta, veintitrés mil novecientos tres y veinticuatro mil sesenta y nueve.

24. En el mismo sentido se pronunció el Tribunal de Garantías Constitucionales, el 17 de julio de 1986, en el caso “Víctor Guerrero Andía c/Jurado Nacional de Elecciones”, (*El Peruano* 22-08-86, Suplemento Despacho Judicial, pp.3454-3455), cuando sostuvo:

Que, asimismo, estando a lo preceptuado por el artículo 13 de la Ley Electoral 14250, el Jurado Nacional de Elecciones es la autoridad suprema en materia electoral y contra sus decisiones no procede recurso alguno. No podrá el mismo jurado reconsiderar, revisar o modificar sus fallos y las resoluciones que pronuncie en ejercicio de sus atribuciones, serán cumplidas por las autoridades a quienes se dirija, bajo responsabilidad de éstas.

Que según el artículo tercero de la Ley 24079, no procede acción judicial que pueda entorpecer las resoluciones emitidas por el Jurado Nacional de Elecciones.

Que de conformidad con el inciso sexto del artículo vigésimo de la Ley Electoral 14250, es el Jurado Nacional de Elecciones quien tiene, entre otras atribuciones, la de resolver las apelaciones, revisiones y quejas que se interpongan contra las resoluciones de los Jurados Departamentales de Elecciones.

25. Por lo expuesto la Comisión considera que no existía, en el ordenamiento jurídico del Perú, recurso judicial interno alguno que la reclamante pudo invocar, lo que per se constituye una violación del artículo 25, párrafo 1, de la Convención Americana al privarse del “derecho a un recurso sencillo, rápido o cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales”.

IV. Competencia de la Comisión

26. El artículo 23 de la Convención reconoce a toda persona, el derecho de participación política, el cual incluye el de “ser elegido en elecciones periódicas auténticas, realizadas por su sufragio universal” y el de “tener acceso en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país”.

27. Asimismo, el artículo 44 de la Convención establece que cualquier persona puede presentar a la Comisión, denuncias o quejas por violación de la Convención por un Estado parte.

28. Con respecto a la denuncia de la peticionaria ante la Comisión, el Estado peruano a través del Jurado Nacional de Elecciones sostiene, en el informe No. 011-95-SG/JNE, lo siguiente:

- a. Se pretende sustentar válidamente que el recurrir a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en vía de denuncia, no es un recurso (apelación o queja), por lo que no se estaría violando el principio de irrevisibilidad contenido en el artículo 181 de la Constitución Política del Perú, cuyo texto se acompaña como Anexo A.
- b. Tal afirmación carece de veracidad, no solamente por los hechos sino por los efectos jurídicos que tiene la petición (Caso 11.428).

Debo señalar que, el artículo 44 del Pacto de San José de Costa Rica, faculta a presentar peticiones que contengan denuncias o quejas por violación de la Convención; el artículo 46, acápite 1º en su párrafo (a), señala que toda petición o comunicación procede siempre y cuando se hayan interpuesto y agotado los recursos de jurisdicción interna, conforme a los principios del Derecho Internacional generalmente reconocidos.

...

- c. Por lo expresado en el párrafo anterior se puede determinar con transparencia y absoluta objetividad que la Comisión recibe agotada la Legislación Interna de un país integrante del Pacto de San José de Costa Rica, cualquier petición referida a la violación de derechos humanos reconocidos por el Tratado Internacional. Dicha petición tiene el contenido y efectos jurídicos de recurso, quejas, denuncia, acción como sinónimo de la terminología jurídica que tenga como contenido recurrir a dicho Organismo Internacional para que emita pronunciamiento sobre lo que es materia de su competencia.

29. Aunque los párrafos transcritos contienen diversas afirmaciones que carecen de fundamento, la Comisión desea expresar que, independientemente de la interpretación que efectúa el Jurado Nacional de Elecciones sobre el “ordenamiento Constitucional Interno”, la Comisión es competente para pronunciarse sobre las eventuales violaciones de derechos fundamentales que la Convención le garantiza a la recurrente y que el Estado peruano, a través del Jurado Nacional de Elecciones, habría violado en este caso. Al ratificar la referida Convención, el Estado peruano ha reconocido la competencia de la Comisión para que considere, y se pronuncie, sobre las denuncias de violaciones que interponga “cualquier persona o grupo de personas, o entidad no gubernamental legalmente reconocida en uno o más Estados miembros de la Organización” [Artículo 44]. En consecuencia la Comisión es competente para considerar el presente caso.

V. La cuestión planteada por la reclamante: la afectación del derecho de participación política

30. La Comisión considera que la cuestión planteada en este caso consiste en establecer si el Jurado Nacional de Elecciones del Perú, al declarar improcedente, por defectos de forma, la inscripción de la lista de candidatos al Congreso de la República que encabeza la señora Susana Higuchi de Fujimori, después de haber publicado dicha lista de conformidad con lo previsto en el artículo 89 de la Ley Orgánica Electoral, ha violado, en perjuicio de la reclamante, los derechos que consagran, respectivamente, los artículos 23 y 24 de la Convención que establecen:

Artículo 23. Derechos Políticos

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

- a. De participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b. De votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y
- c. De tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

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

Artículo 24. Igualdad ante la ley

Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley.

31. La reclamante alega que la ley electoral que da origen a la violación de sus derechos constitucionales en su disposición final, artículo 4, introduce un impedimento agregado por la mayoría

oficialista del Congreso Constituyente Democrático, de manera intencional, de acuerdo con el cual la limitación que impide a un ciudadano postular a la Presidencia o Vicepresidencia por razón del vínculo familiar con el Jefe de Estado, alcanza también a los candidatos al Congreso mediante los mismos impedimentos.

32. Según la reclamante, ninguna de las Constituciones que han regido en el Perú, desde la de 1823, 1826, 1828, 1839, 1856, 1860, 1867, 1920, 1933, 1979 ni la de 1993, contenían impedimento alguno en contra de familiares ni de la cónyuge del Presidente de la República para postular al Poder Legislativo.³

33. La Constitución que entró en vigor el 31 de diciembre de 1993, no regula este tema.

34. Con posterioridad, el Jurado Nacional de Elecciones, mediante Resolución No. 043-94, aprobó el Texto Único Integrado que regiría los comicios generales en el país. Dicha resolución precisó los trámites a seguir para postular al cargo de congresista exigiendo para ello, como necesario, la inscripción por lista completa de candidatos, teniendo como plazo máximo para inscribirla el día 9 de enero de 1995.

35. La Agrupación Independiente “Armonía-Fremopol”, fue registrada por Resolución del Jurado Nacional de Elecciones No. 252-94-JNE, la cual le da personería jurídica y la habilita para participar en los comicios generales (1995-2000).

36. La Agrupación elaboró la lista de candidatos al Congreso de la República, procediendo a inscribirla el día 9 de enero de 1995, dentro del plazo legal establecido. Al respecto la norma electoral vigente precisa en su artículo 89 que:

La lista de candidatos que llenen las formalidades indicadas, será publicada en el diario oficial “El Peruano”, durante tres (3) días consecutivos.

37. La lista, de conformidad con lo que exige la ley, se publicó en el diario oficial “El Peruano” los días 11, 12 y 13 de enero de 1995. El

³ Las partes pertinentes del artículo 4 de la Disposición Final establece: “Las limitaciones que impiden a un ciudadano postular a la Presidencia o Vicepresidencias de la República, por razón de vínculo familiar con el Presidente de la República en ejercicio, alcanzan también a los candidatos al Congreso, con los mismos impedimentos”.

Jurado Nacional de Elecciones, tres días después de difundida la lista de candidatos, resolvió declarar improcedente la inscripción por defectos encontrados en el mecanografiado de la lista de candidatos, sin considerar que la Ley Electoral señala un plazo determinado para subsanar cualquier deficiencia en los expedientes de presentación.

38. Se impidió así a la reclamante el derecho a ser elegida, así como el de sus acompañantes, y se cercenó el derecho de ciudadanos peruanos que habrían votado por la reclamante. La Resolución No. 033-95-JNE se limita a decir que la lista era deficiente.

39. La reclamante sostiene que nunca se le comunicó acerca de la deficiencia y considera que, si existía algún defecto de forma, se le debió conceder el plazo de cinco días que establece el artículo 86 de la Ley Orgánica Electoral, para subsanar las deficiencias, tal como se le concedió a otras agrupaciones.

40. Ante este hecho la Agrupación Armonía Frempol interpuso un recurso de nulidad ante el Jurado Nacional de Elecciones y solicitó a su vez que se le concediese el uso de la palabra al Personero Nacional, a fin de que pueda informar in voce y fundamentar su petitorio, en pleno ejercicio del derecho de defensa, protegido, también, por la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Ambos fueron denegados y el Jurado Nacional de Elecciones dictó un “ukase” a través del cual declaraba improcedente la nulidad deducida.

VI. Consideraciones de la Comisión sobre la cuestión planteada por la reclamante

41. Está probado en el expediente que la agrupación que lidera la señora Susana Higuchi de Fujimori procedió a inscribir la lista de candidatos el día 9 de enero de 1995, dentro del plazo fijado por la Resolución N° 043-94 JNE dictada por el Jurado Nacional de Elecciones el 30 de diciembre de 1994.

42. Consta, asimismo, que por decisión del Jurado Nacional de Elecciones, la lista se publicó en el diario “El Peruano” los días 11, 12 y 13 de enero de 1995, y que posteriormente, el día 16 de enero de 1995, el JNE por sí y ante sí, sin que medie impugnación de terceros

(artículo 90 de la Ley Orgánica Electoral) declaró, mediante la Resolución N° 033/95-JNL improcedente la inscripción.

43. La Comisión considera importante hacer notar que el artículo 13 de la Ley Orgánica Electoral, en el primer párrafo, establece:

El Jurado Nacional de Elecciones es la autoridad suprema en materia Electoral. Contra sus decisiones no procede recurso alguno. No podrá el mismo Jurado reconsiderar, revisar o modificar sus fallos. (El subrayado es de la Comisión).

44. Está establecido también que el Jurado Nacional de Elecciones, mediante Resolución N° 033-95 JNE, de 16 de enero de 1995, procedió a declarar improcedente la lista.

45. La Comisión considera que, la improcedencia declarada por el Jurado Nacional de Elecciones con posterioridad a la publicación de la lista, desconoce lo dispuesto en su artículo 86, por la propia la Ley Orgánica Electoral, que dice:

Cualquier deficiencia en los expedientes de presentación podrá ser subsanada por los partidos o agrupaciones independientes o alianzas o listas independientes, por notificación del Jurado Nacional de Elecciones dentro de los cinco días siguientes de serles comunicada la observación.

46. Además, el Jurado Nacional de Elecciones, de conformidad con lo previsto en el artículo 13 de la Ley Orgánica Electoral antes transcrito, no estaba autorizado para revocar, como lo hizo en este caso, su propia decisión después de haber ordenado y efectuado la publicación de las listas en el diario “El Peruano”.

47. Según se menciona en el párrafo 48, el propio Tribunal de Garantías Constitucionales del Perú, mediante sentencia dictada en el caso Víctor Guerrero Andía C./Jurado Nacional de Elecciones, el 17 de julio de 1986, declaró que:

No podrá el mismo Jurado reconsiderar revisar o modificar sus fallos, y las resoluciones que pronuncie en ejercicio de sus atribuciones serán cumplidas por las autoridades a quienes se dirija, bajo responsabilidad de éstas.

48. La agrupación interpuso un recurso de nulidad ante el JNE el 17 de enero de 1995, y el día 18 de enero de 1995, el Jurado, mediante Oficio N° 188-95-SG/JNE, expresó a la reclamante:

Que, en el caso de la Agrupación Independiente “Armonía-Fremopol”, la solicitud de inscripción de la lista de candidatos al Congreso fue presentada el último día, es decir el 9 de enero de 1995, a horas 14:20; según consta del sello de recepción de la Mesa de Partes N° 000122; en consecuencia, no le es aplicable lo dispuesto por el artículo 86º concordante con el inciso (1) del Artículo 84 de la Ley Orgánica electoral, por haberse vencido el plazo. —Que, al haber presentado la Agrupación Independiente “Armonía-Fremopol” una lista de candidatos al Congreso incompleta de sólo ciento trece postulantes, infringe un requisito de orden público que resulta insubsanable al disponer el Artículo 82º de la Ley Orgánica electoral que la lista completa la constituyen 120 integrantes, requisito que es de ineludible cumplimiento. —Que, la publicación de la lista de candidatos al Congreso, tiene por objeto dar a conocer a la ciudadanía la relación de postulantes, y se ha efectuado en estricto cumplimiento de los artículos 20 inciso 18) y 89 de la Ley Orgánica Electoral, lo que no implica el reconocimiento de la validez de la mencionada lista. —Que, por consiguiente, el Jurado Nacional de Elecciones no ha incurrido en nulidad al expedir la Resolución No. 033-95-JNE. —Que, el Jurado Nacional de Elecciones ha expedido la resolución antes referida, en instancia definitiva en aplicación del artículo 181 de la Constitución Política y el artículo 13 de la Ley Orgánica electoral, y con las facultades que le otorga el artículo 20 inciso 3) de la mencionada ley electoral. —El Jurado Nacional de Elecciones, en uso de sus atribuciones. —RESUELVE: —Artículo Único.- Declarar improcedente la solicitud de fecha 17 de enero de 1995, presentada por doña Susana Higuchi de Fujimori y don Oscar Pedraza Sierra, en representación de la Agrupación Independiente “Armonía-Fremopol”.

49. El JNE expresa que los cinco días que prevé el artículo 86 de la Ley Orgánica Electoral no es aplicable por que la agrupación “Armonía-Fremopol” presentó la solicitud de inscripción el día 9 de enero de 1995, es decir el último día dentro del plazo establecido en la Resolución N° 043-94-JNE y en consecuencia, según la interpretación del JNE, “no le es aplicable lo dispuesto por el artículo 86 de la Ley Orgánica Electoral”. La Comisión observa que el referido artículo 86 de la

Ley Orgánica Electoral no establece limitación alguna al plazo de cinco días dentro del cual los partidos o agrupaciones pueden subsanar las deficiencias “en los expedientes de presentación”. En consecuencia, cualquiera que fuese el método de interpretación que se aplique, resulta arbitrario, por irrazonable, concluir que el plazo de cinco días no rige para las agrupaciones que presentan las listas el último día.

50. Resulta, por otra parte, difícil comprender porqué razón el Jurado Nacional de Elecciones decidió publicar la lista si es que contenía deficiencias, particularmente si se considera que el artículo 89 de la Ley Orgánica Electoral establece que “la lista de candidatos que llenen las formalidades” se publicaran en “El Peruano” durante tres días.

51. La Comisión considera que la interpretación y aplicación que efectúa el JNE del artículo 86, hace incompatible dicha disposición con los postulados de los artículos 23 y 24 de la Convención Americana, al excluir la lista después de haber sido publicada en el diario “El Peruano” durante tres días.

52. En el Informe N° 011-95-SG/JNE antes mencionado, el Jurado Nacional de Elecciones expresa:

...

- d. Es claro que en el Ordenamiento Constitucional Peruano no está permitido la revisión de lo resuelto por el Jurado Nacional de Elecciones en materia electoral. Esto debido a la norma expresa contenida en el artículo 181² de la Constitución anteriormente citado, la cual tiene un régimen especial para dicho tema, es decir, respecto a los derechos políticos de los ciudadanos verbigracia, elegir o ser elegidos, en cuyo caso, no procede revisión alguna, en razón de que se ha dictado en instancia final, definitiva y no revisable, concordando dicha disposición con el artículo 142² de la misma Carta Magna, y la jurisprudencia establecida para el efecto por la Sala Constitucional y de Derecho Social de la Corte Suprema de Justicia de la República del Perú, conforme lo demuestran las resoluciones que para tal efecto se acompañan como Anexo B.
- e. Por lo expuesto se puede considerar que la Constitución Política del Perú, no permite revisar bajo cualquier modalidad, es decir recurso, denuncia, queja o petición alguna las

resoluciones del Jurado Nacional de elecciones en materia electoral (Derechos Políticos, en lo referente a elegir y ser elegido). La pretendida diferencia entre apelación, queja y denuncia, no tiene significación alguna en el tema tratado, porque no interesa la denominación del petitorio, sino el efecto que se persigue, vale decir, pretender que la C.I.D.H. revise las decisiones del Jurado Nacional de Elecciones.

...

- g. Debemos apreciar, que se ha entendido equivocadamente el Informe 010-95-SG/JNE, en el tercer punto (consideraciones de índole jurídica) 3.1, párrafo e y f, cuando se indica que existe un conflicto, se refiere a la incompatibilidad entre el Pacto de San José de Costa Rica, que tiene el rango de ley, conforme el artículo 55^o de la Constitución vigente y el precepto contenido en el art. 181^o que establece el principio de la irrevisibilidad de las resoluciones dictada por el Jurado Nacional de Elecciones en materia electoral.

Se trata pues, no de un conflicto entre una norma extranjera con una norma nacional, donde como ya indicamos no tiene prevalencia la extranjera (Tratado Internacional), sino el conflicto está entre la norma y la Constitución, la cual obviamente prima sobre la ley nacional e internacional, conforme al principio de la prevalencia constitucional recogido por el artículo 51^o de la Carta Magna; este principio establece la primacía Constitucional ante cualquier norma.

- h. Como se verá, equivocadamente la denunciante plantea un supuesto conflicto entre la ley nacional e internacional, cuando en realidad el tema no es ese, el tema es que la Constitución Peruana prima sobre cualquier norma que se le oponga y es obligación de los peruanos respetarla, cumplirla y defenderla.

53. En primer lugar, la Comisión considera que no corresponde calificar a la Convención Americana como “norma extranjera”.

54. Con referencia a las normas que prohíben la revisión de lo resuelto por el Jurado Nacional de Elecciones “respecto a los derechos políticos de los ciudadanos verbigracia, elegir o ser elegidos”, la Comisión considera que un aspecto esencial derivado del debido

proceso es el derecho a que examine, o se reexamine, la legalidad de toda decisión que le imponga a una persona un gravamen irreparable o cuando ese gravamen afecte los derechos o libertades fundamentales como es, en este caso, el derecho contemplado en el artículo 23 de la Convención.

55. En el presente caso, las disposiciones del ordenamiento jurídico peruano (artículos 181 constitucional y 13 de la Ley Orgánica Electoral) tal y como han sido interpretadas por el JNE en su decisión del 18 de enero de 1995 (Oficio No. 188-95-SG/JNE), implican que cualquier decisión adoptada por el JNE y que pueda afectar los derechos políticos consagrados en la Convención, no son revisables y por tanto no protegibles en el Derecho Interno.

56. Independientemente de la modalidad de administración electoral que decida adoptar un Estado, debe garantizar que las decisiones que aquélla adopte y que puedan violar los derechos políticos consagrados en la Convención, sean objeto de un recurso efectivo ante jueces o tribunales (artículo 25 de la Convención) , o al menos, de un recurso efectivo ante la propia autoridad electoral.

57. En el presente caso, en virtud de que decisiones del JNE conforme a la normativa peruano, no son objeto de revisión ni control alguno, y dada la naturaleza no judicial de dicho órgano, la Comisión determina que no está garantizada la protección de los derechos políticos. En efecto, la existencia de un recurso ante jueces electorales especializados o integrantes del Poder Judicial, o en definitiva, cualquier otros recurso efectivo, es indispensable para la protección de los derechos consagrados en la Convención, incluidos los derechos de participación política.

58. Por otra parte, cualquiera que fuese la jerarquía que el ordenamiento jurídico peruano le atribuya a los tratados internacionales, es importante recordar que el artículo 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados impide invocar normas de derecho interno para justificar el incumplimiento de una obligación internacional. La Corte Interamericana, en la Opinión Consultiva OC-14/94, ha sostenido al respecto:

Según el derecho internacional las obligaciones que éste impone deben ser cumplidas de buena fe y no puede invocarse para su incumplimiento el derecho interno. Estas reglas pueden ser consideradas

como principios generales del derecho y han sido aplicadas, aún tratándose de disposiciones de carácter constitucional, por la Corte Permanente de Justicia Internacional y la Corte Internacional de Justicia (Caso de las Comunidades Greco-Búlgaras (1930) Caso de Nacionales Polacos de Danzig (1931) Caso de las Zonas Libres (1932) y aplicabilidad de la obligación de arbitrar bajo el Convenio de Sede de las Naciones Unidas (Caso de la Misión del PLO) (1988). Opinión Consultiva OC-14/94 de 9 de diciembre de 1994: Responsabilidad Internacional por Expedición y Aplicación de Leyes Violatorias de la Convención (Arts. 1 y 2 Convención Americana sobre Derechos Humanos, párrafo 35).

59. Asimismo, entre las obligaciones del Estado peruano establecidas en el artículo 2 de la Convención, se encuentra la de adoptar las medidas legislativas o de otro carácter —incluida la adecuación de la propia Constitución— que fueren necesarias para hacer efectivo el ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención Americana, de conformidad con lo previsto en el artículo 1.1 de la misma.

60. El Informe No. 018-96-JUS/CDNH-SE-DPDDH, que el Estado titula, “Información Adicional Sobre La Quejosa”, al que se hizo referencia anteriormente, expresa lo siguiente:

La medida cautelar de la CIDH, que buscaba la inscripción provisional de lista de candidatos al Congreso de la República de la Agrupación Independiente “Armonía-Fremopol”, no pudo ser cumplida, por cuanto constituye una clara interferencia en las funciones propias del Jurado Nacional de Elecciones, cuyas resoluciones son dictadas en instancia final, definitiva, y no son revisables, inclusive no procede recurso alguno contra ellas (art. 181 Const.). Esta precisión constitucional adquiere mayor solidez cuando el art. 38^o del texto supremo señala que es deber de todos los peruanos, respetar, cumplir y defender el ordenamiento jurídico de la Nación.

La acción de inconstitucionalidad resulta materialmente inviable, por cuanto el Tribunal Constitucional -Instancia Única a la que corresponde conocer la acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto en el inciso (1) del artículo 202 de la Constitución Política-, no puede pronunciarse al no encontrarse a la fecha en funciones, sobre una Ley que presuntamente limitó los derechos políticos de la ciudadana Susana Higuchi y que habría sido promulgada sin los mecanismos legales previstos en la Carta Magna.

61. El Perú es Estado parte en la Convención, en consecuencia cualquier denuncia de violación a los derechos consagrados en la misma por órganos del Estado peruano, está sujeta a la consideración y pronunciamiento de la Comisión de acuerdo con lo que prevé el artículo 44 de la Convención, así como de la Corte Interamericana en virtud de lo previsto en los artículos 61 a 63 de la misma Convención.

62. Es importante señalar que la Corte Interamericana, en la Opinión Consultiva OC-13/93, ha sostenido al respecto, lo siguiente:

[26.] Son muchas las maneras como un Estado puede violar un tratado internacional y, específicamente, la Convención. En este último caso, puede hacerlo, por ejemplo, omitiendo dictar las normas a que está obligado por el artículo 2. También, por supuesto, dictando disposiciones que no estén en conformidad con lo que de él exigen sus obligaciones dentro de la Convención. Si esas normas se han adoptado de acuerdo con el ordenamiento jurídico interno o contra él, es indiferente para estos efectos.

[27.] En estas circunstancias, no debe existir ninguna duda de que la Comisión tiene a ese respecto las mismas facultades que tendrían frente a cualquier otro tipo de violación y podrían expresarse en las mismas oportunidades en que puede hacerlo en los demás casos. Dicho de otro modo, el hecho de que se trate de “leyes internas” y de que estas hayan sido “adoptadas de acuerdo con lo dispuesto por la Constitución”, nada significa si mediante ellas se violan cualesquiera de los derechos o libertades protegidos. Las atribuciones de la Comisión en este sentido no están de manera alguna restringidas por la forma como la Convención es violada.

[28.] Podrían mencionarse situaciones históricas en las cuales algunos Estados han promulgado leyes de conformidad con su estructura jurídica pero que no ofrecieron garantías adecuadas para el ejercicio de los derechos humanos, impusieron restricciones inaceptables o, simplemente, los desconocieron. Tal como lo ha manifestado la Corte, el cumplimiento de un procedimiento constitucional “no impide en todos los casos que una ley aprobada por el Parlamento llegue a ser violatoria de los derechos humanos” (La expresión “leyes” en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, supra 25, párr. 22).

[29.] Esto no significa que la Comisión tenga atribuciones para pronunciarse sobre la forma como se adopta una norma jurídica en el orden

interno. Esa es función de los órganos competentes del Estado. Lo que la Comisión debe verificar, en un caso concreto, es si lo dispuesto por la norma contradice la Convención y no si contradice el ordenamiento jurídico interno del Estado. La atribución otorgada a la Comisión para “formular recomendaciones.. a los gobiernos de los Estados Miembros para que adopten medidas progresivas en favor de los derechos humanos dentro del marco de sus leyes internas y sus preceptos constitucionales” (art. 41.b) o el compromiso de los Estados de adoptar las medidas legislativas necesarias para hacer efectivos los derechos y libertades garantizados por la Convención “con arreglo a sus procedimientos constitucionales” (art. 2) (destacado de la Corte), no le dan a la Comisión facultad para calificar el cumplimiento por el Estado de los preceptos constitucionales en la elaboración de las normas internas.

[30.] En el ámbito internacional lo que interesa determinar es si una ley resulta violatoria de las obligaciones internacionales asumidas por un Estado en virtud de un tratado. Esto puede y debe hacerlo la Comisión a la hora de analizar las comunicaciones y peticiones sometidas a su conocimiento sobre violaciones de derechos humanos y libertades protegidos por la Convención. [Ciertas atribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (arts. 41, 42, 46, 47, 50 y 51 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-13/93 de 16 de julio de 1993].

63. Con referencia a lo que expresa el Estado en el Informe No. 018-96, en el sentido que “es deber de todos los peruanos respetar, cumplir y defender el ordenamiento jurídico de la nación”, es importante aclarar que el recurso a organismos internacionales de protección de los derechos humanos es un derecho de todo aquel que considere que tales derechos han sido violados, y se encuentra reconocido en la Constitución peruana y en la Convención Americana. Por consiguiente, el hecho de recurrir a estos organismos no puede considerarse como una falta de respeto o de cumplimiento del deber de defender el ordenamiento interno peruano. Al respecto la Corte Interamericana ha expresado lo siguiente:

No es admisible que se insinúe que las personas que, por cualquier título, acuden al Sistema Interamericano de Protección a los Derechos Humanos estén incurriendo en deslealtad hacia su país, ni que pueda extraerse de ese hecho cualquier sanción o consecuencia

negativa [Caso Velázquez Rodríguez, Sentencia de 29 de julio de 1988, párrafo 144].

VII. Solución amistosa

64. La Comisión, en el 97^o período de sesiones, dio a la Secretaría instrucciones de informar a las partes que, de conformidad con el Artículo 48 (1) (f) de la Convención, y el artículo 45 (1) y (2) de su Reglamento, se ponía a su disposición para procurar una solución amistosa de la materia del caso. La Secretaría informó debidamente a las partes por carta del 28 de octubre de 1997, pidiéndoles que informaran si aceptaban la propuesta de iniciar negociaciones para una solución amistosa, concediendo para dar una respuesta un plazo de 15 días.

65. Por nota No. 7-5-M/394 del 7 de noviembre de 1997, el Estado peruano pidió ampliación del plazo de 30 días para responder. Por carta del 13 de noviembre de 1997, la Comisión concedió al Estado una prórroga de 30 días.

66. Por nota No. 7-5-M/444 del 9 de diciembre de 1997, el Estado peruano respondió al pedido de la Comisión suministrando información del Viceministro de Justicia. La respuesta del Viceministro de Justicia defendía las medidas adoptadas en relación con Armonía-FREMPOL a esa altura, pero señalaba que la situación había cambiado dado que la Ley orgánica de elecciones había modificado la antigua Ley orgánica electoral.

67. Los artículos 93 y 118 de la nueva ley orgánica de elecciones han modificado la antigua ley orgánica electoral, que en sus disposiciones pertinentes a este caso establecen:

Artículo 93: Si como consecuencia de la comprobación a la que hace referencia el artículo anterior el número de las firmas válidas resulta inferior al número exigido, el Jurado Nacional de Elecciones pone tal deficiencia en conocimiento del Partido, Alianza o Agrupación Independiente que solicitó la inscripción, para la correspondiente subsanación. Dicha subsanación no excede de la fecha de cierre de inscripción de Partidos Políticos, Agrupaciones Independientes o Alianzas. De no efectuarse la subsanación se considera retirada la solicitud de inscripción.

Artículo 118: Ningún ciudadano, sin su consentimiento puede ser incluido en una lista de candidatos al Congreso de la República y al Parlamento Andino. En el caso en que un candidato figure en dos o más listas y no solicite al Jurado Nacional de Elecciones que se le considere sólo en la lista que señale expresamente, hasta dos días naturales después de efectuada la publicación a que se refiere el artículo 119, queda excluido de todas las listas en que figure su nombre. Aquella lista que tenga a un candidato en más de un lugar es invalidada, salvo que dicho error sea subsanado en el plazo que fija la presente ley. En caso de exceder el plazo de inscripción, dicha lista queda eliminada del proceso.

Habiendo revisado estas disposiciones, el Estado peruano trató de aclarar que la corrección no podía efectuarse después de la fecha establecida para la inscripción de las listas. Con esta aclaración, el Estado esperaba eliminar toda interpretación errónea de la norma y reclamaciones como la que ha dado lugar al presente caso.

68. En conclusión, el Estado, en su nota del 9 de diciembre de 1997, propuso una base para la negociación de una solución amigable:

El Estado peruano, por intermedio de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, desea manifestar su disposición e interés en la enmienda de los artículos 93 y 118 de la Ley orgánica de elecciones, de sugerirse una redacción más correcta, a los efectos de contribuir a una mejor comprensión del texto pertinente. El Estado peruano desea señalar que lo que está en cuestión es una enmienda a la redacción de las normas y no de su contenido, razón por la cual ello no viola ningún derecho reconocido en los tratados o en la Constitución peruana.

La Comisión remitió la respuesta del Estado peruano a los peticionarios por facsímil del 23 de diciembre de 1997.

69. Los peticionarios respondieron a la propuesta del Gobierno con una contrapropuesta enviada por carta del 9 de enero de 1998, pero recibida por la Comisión el 26 de enero de 1998. La respuesta de los peticionarios fue remitida al Estado peruano el 26 de enero de 1998.

70. Los peticionarios sostienen que “ARMONIA-FREMPOL”, en el momento de presentar su lista de candidatos al Congreso, ya estaba inscrito como movimiento político, conforme a la resolución No. 252-

94 de la JNE, que les otorgó personería jurídica. A su juicio, la Ley electoral nunca se les aplicó, porque, de haber sido así —sostienen— no podrían haber sido excluidos de las elecciones. De acuerdo con los peticionarios, su problema no era tratar de “inscribir a su movimiento”, como lo afirma el Viceministro, sino disponer del plazo para corregir toda falla, precisamente porque ya se habían inscrito. De acuerdo con el Artículo 89 de la Ley orgánica electoral, aplicable a la sazón, “las listas de candidatos que llenen las formalidades indicadas, serán publicadas en el *Diario Oficial “El Peruano”* durante tres (3) días consecutivos”. Pese a haberse publicado su lista del 11 al 13 de enero de 1995, en el periódico “El Peruano”, no se les permitió participar en el proceso electoral.

71. Los peticionarios formularon su propia contrapropuesta para alcanzar una solución amistosa:

1. “INSCRIPCIÓN DE NUESTRO MOVIMIENTO POLÍTICO INDEPENDIENTE “ARMONÍA-FREMPOL”, toda vez que no nos dejaron competir por las razones expuestas. Esta INSCRIPCIÓN significaría, NO VOLVER A RECOLECTAR FIRMAS y consecuentemente tener derecho a participar en los próximos Comicios Municipales y Generales, sin ningún tipo de limitación ni condicionamiento alguno”.
2. Desistimiento por nuestra parte de la denuncia interpuesta contra el Gobierno Peruano”.

72. Por nota No. 7-5-M/052 del 5 de febrero de 1998, el Estado peruano respondió a la contrapropuesta de los peticionarios en una comunicación preparada por el Viceministro de Justicia. En su respuesta, el Estado peruano sostiene que la peticionaria confunde “lo que es la inscripción del movimiento político con la inscripción de la lista de candidatos al Congreso de la República”. El Ministro de Justicia señaló que la JNE no objetó la inscripción del movimiento político en la resolución No. 252-94-JNE del 28 de noviembre de 1994. La JNE aplicó en esa ocasión el artículo 27 de la ley orgánica electoral que disponía que los grupos políticos se inscribirían siempre que cumplieran lo dispuesto en los párrafos 1.2 y 5 del artículo 60 del Decreto ley 14250. Esta inscripción, sin embargo, sólo sería válida para el proceso electoral de 1995. La norma actual —afirma la nota— permite la inscripción de grupos políticos que hayan obtenido por lo menos el 5 por ciento en las últimas elecciones naciona-

les. En el caso específico de “ARMONÍA-FREMPOL” —según el Estado— su inscripción caducó tras las elecciones de 1995 y, en consecuencia, no puede beneficiarse de la nueva legislación electoral dado que no participó en el último proceso electoral nacional.

73. De acuerdo con la nota del Estado del 5 de febrero de 1998, para que “ARMONÍA-FREMPOL” participe en las elecciones venideras, debe cumplir con los requisitos del artículo 88 de la ley orgánica de elecciones.⁴ En cuanto a la no participación de “ARMONÍA-FREMPOL” en las elecciones de 1995, el Estado sostiene que:

“Como está demostrado, “ARMONÍA-FREMPOL” tenía una inscripción válida; sin embargo, de acuerdo al artículo 82 de la Ley Orgánica Electoral, debió cumplir con inscribir sus candidatos al Congreso, conformando una lista completa de ciento veinte candidatos.

En los hechos, “ARMONÍA-FREMPOL” cumplió con presentar la lista de candidatos el último día hábil para su inscripción. El Jurado Nacional de Elecciones, al revisar y evaluar la lista se percató que se había presentado una lista incompleta de ciento trece integrantes, incumpléndose así con el requisito básico de la norma precitada procediendo en consecuencia a declarar improcedente la solicitud de inscripción”.

74. El Estado concluye que aceptar la solicitud de los peticionarios de que se les permita participar sin haber cumplido el proceso de inscripción, sería ilegal y señala que es sorprendente que los peticionarios procuren un tratamiento equitativo en virtud de la ley orgánica electoral y, al mismo tiempo, soliciten que se les permita en las próximas elecciones gozar de beneficios excepcionales que contravienen la Constitución y la ley y constituyen un privilegio frente a otros candidatos que aspiran a ser elegidos al Congreso. Señala, además, que el JNE es un órgano autónomo y que toda interferencia en los trámites de inscripción viciaría el proceso electoral. Dado que las

⁴ Los requisitos incluyen: presentar la solicitud de inscripción ante el JNE en nombre de un partido o grupo político indicando el nombre y domicilio de la persona respectiva responsable; inscribirse hasta 90 días naturales antes del día de las elecciones; presentar una lista de no menos del 4% de ciudadanos habilitados para votar, con sus firmas y números de identidad nacionales; presentar un duplicado de las firmas y los números de identificación de los partidarios en disquete.

partes no modificaron su posición inicial en relación con la materia del caso, puede concluirse que el procedimiento de solución amistosa fracasó.

VIII. Consideraciones respecto a la respuesta del Estado

75. La Comisión aprobó el Informe No. 12/98 (artículo 50) sobre el presente caso en fecha 2 de marzo de 1998, durante su 98 período ordinario de sesiones. Dicho informe, fue transmitido al Estado peruano el 23 de marzo de 1998, concediéndole al mismo 60 días, a contar desde la fecha de envío del mismo, a los efectos de que cumpliera con las recomendaciones efectuadas.

76. Mediante Nota No. 7-5-M/187, de fecha 11 de mayo de 1998, el Estado transmitió a la Comisión su respuesta respecto al Informe No 12/98. En dicha comunicación el Estado sostiene que la Comisión llegó a dos conclusiones que resultan inexactas y que por la gravedad que ambas revisten, el Gobierno de Perú considerar aclarar, antes de proceder a comunicar las medidas adoptadas para el cumplimiento de la mencionada recomendación.

77. El Estado refirió al efecto que entre los fundamentos que pueden haber llevado a la Comisión a la conclusión de que el Estado violó en perjuicio de la víctima los derechos consagrados en los artículos 23 y 24 de la Convención Americana se encuentran las consideraciones contenidas en los párrafos 42, 44 y 45 del aludido informe, en los cuales se señaló que la Resolución No. 033-95-JNE, carece de fundamentos. El Estado acompañó al efecto copia certificada del texto de dicha resolución.

78. Con relación a tal alegato del Estado, la Comisión observa que la resolución antes referida estableció textualmente que:

CONSIDERANDO:

Que, mediante Oficio No. 028-95-DTREP el Director Técnico del Registro Electoral del Perú informa que al haber sido examinada

la lista de candidatos al Congreso presentada por se ha comprobado que los nombres de los candidatos aparecen repetidos en las ubicaciones 111 y 118, 39 y 82, 101 y 103, 67 y 114, respectivamente...

Que de conformidad con el artículo 82º de la Ley... deberán solicitar su inscripción integrando una lista completa de 120 candidatos.

Que, en consecuencia, la referida Agrupación he presentado una lista incompleta, con sólo 113 integrantes, incumpliendo el requisito señalado en el considerando anterior;

...

RESUELVE:

Declarar improcedente la inscripción de la lista de candidatos.

79. En atención a que efectivamente la Resolución arriba transcrita contiene indicación de los motivos que la fundamentan, la Comisión, tomando en cuenta lo alegado por Perú, ha modificado los párrafos 42 y 44 del Informe No. 12/98 y ha suprimido su párrafo 45. La Comisión ha decidido igualmente, motu proprio, modificar los párrafos 46 y 52 de dicho Informe, los cuales también hacían referencia al mismo aspecto. No obstante, lo anteriormente señalado no modifica la conclusión de la Comisión respecto a que el Estado violó en perjuicio de la víctima los derechos consagrados en los artículos 23 y 24 de la Convención, conforme a las demás razones contenidas en el presente informe.

80. El Estado alegó igualmente que carece de fundamentos la conclusión de la Comisión relativa a que las disposiciones del ordenamiento jurídico peruano violan el derecho de la víctima a un recurso sencillo y rápido que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales, en contravención de lo dispuesto en el artículo 25 de la Convención. La Comisión se abstiene de analizar dicho argumento del Estado peruano, puesto que implica en el fondo una solicitud de reconsideración del Informe No. 12/98, cuando lo que corresponde a la Comisión en esta etapa del procedimiento es determinar si el Estado solucionó o no el asunto.

81. Con relación a la recomendación de la Comisión relativa a que el Estado adopte las medidas necesarias, a fin de modificar las disposiciones del ordenamiento jurídico interno que impiden a las personas que aleguen violación de los derechos fundamentales la participación

política en el Perú, y “el derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo, contra actos que violen sus derechos fundamentales”, dispuesto en el artículo 25 de la Convención; o al menos, a un recurso efectivo ante la propia autoridad electoral, el Estado respondió que desde el 2 de octubre de 1997, está vigente en Perú la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones, con la cual se habría dado cumplimiento a la referida recomendación. La Comisión se abstiene de analizar dicha reiteración del Estado peruano respecto a argumentos efectuados con anterioridad a la adopción del referido Informe No. 12/98. En efecto, la referida Ley se encuentra vigente desde el día 2 de octubre de 1997, mientras que el Informe No. 12/98 de la Comisión fue adoptado el 2 de marzo de 1998. Luego, si la Comisión hubiese considerado que dicha ley estableció un recurso sencillo y efectivo a los efectos anteriormente indicados, no hubiera efectuado la señalada Recomendación a Perú. Más aún, debe destacarse que en los párrafos 67 y 68 del mencionado informe, que son idénticos a los párrafos 66 y 67 de éste, la Comisión hizo referencia expresa a dicha ley.

82. El Estado agregó, con relación al cumplimiento de la señalada recomendación, que estaba elaborando un proyecto de ley conforme al cual se crearía en el Jurado Nacional de Elecciones una instancia previa a la de su pleno, que sería la encargada de determinar en primera instancia la procedencia o improcedencia de la inscripción de las organizaciones políticas y de los candidatos. Las decisiones de esa instancia previa serían impugnables ante el pleno del Jurado Nacional de Elecciones, quien resolvería en última instancia. Agregó que el proyecto de ley respectivo fue elaborado por el Ministerio de Justicia, y enviado al Jurado Nacional de Elecciones, a los efectos de que éste la presentara al Congreso, en virtud de ser el competente para ello conforme a lo dispuesto en el artículo 138 de la Constitución peruana. El Estado declaró que desde ya se compromete a realizar las acciones necesarias para la creación de esta instancia previa, que permita habilitar un recurso efectivo contra actos que pudieren limitar el derecho a la participación política de sus ciudadanos e inclusive se compromete a ejercer su derecho de iniciativa en la eventual ausencia de pronunciamiento por parte del Jurado Nacional de Elecciones.

83. La Comisión reconoció el esfuerzo que ha venido realizando el Estado peruano, a los fines de cumplir con la recomendación efectuada

por la Comisión. En principio, dicho proyecto de ley parece llenar los extremos necesarios para, una vez aprobado, dar por cumplida la recomendación de la Comisión. La Comisión consideró importante mencionar lo difícil que resulta efectuar una recomendación tendiente a reparar *ad integrum* las violaciones de derechos humanos sufridas por la víctima. La recomendación efectuada al Estado peruano constituyó lo mínimo que éste puede hacer para reparar a la víctima por las violaciones sufridas. La Comisión reconoció que transcurrió el plazo de 60 días que, en fecha 23 de marzo de 1998, le fue otorgado al Estado para cumplir con la recomendación, sin que la Comisión haya sido informada respecto a la aprobación de tal ley. La única información que recibió la Comisión al respecto, fue una comunicación que le remitió Perú en fecha 22 de junio de 1998, conforme a la cual se le informó que el Jurado Nacional de Elecciones se encontraba estudiando el mencionado proyecto de ley.

84. La Comisión decidió en consecuencia, aprobar el informe que dispone el artículo 51 (1) y (2), de la Convención, en virtud del cual se le otorgó al Estado un nuevo plazo de tres meses, a los efectos de cumplimiento a las recomendaciones contenidas en aquél.

85. La Comisión concluyó que, al aplicar la Ley Orgánica Electoral, mediante la Resolución N° 033/95-JNL, del Jurado Nacional de Elecciones, del 16 enero de 1995, el Estado peruano violó, en perjuicio de la señora Susana Higuchi Miyagawa, los derechos de participación política y de igualdad ante la ley que garantizan, respectivamente, los artículos 23 y 24 de la Convención. En virtud de los razonamientos expuestos citado informe, y con fundamento en lo previsto en el artículo 46, párr. 2, de su Reglamento, la Comisión concluyó que las disposiciones del ordenamiento jurídico peruano que establecen, respectivamente, que las resoluciones del Jurado Nacional de Elecciones “son dictadas en instancia final, definitiva y no son revisables. Contra ellas no procede recurso alguno” (artículo 181 constitucional), violan el derecho a un recurso sencillo y rápido” que la ampare contra actos que violan sus derechos fundamentales, tal como lo prevé el artículo 25 de la misma Convención.

86. La Comisión recomendó adoptar las medidas necesarias, a fin de modificar las disposiciones del ordenamiento jurídico interno que impiden la participación política en el Perú, otorgando “el derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo, con-

tra actos que violen sus derechos fundamentales”, dispuesto en el artículo 25 de la Convención, o al menos, a un recurso efectivo ante la propia autoridad electoral.

87. La Comisión transmitió el informe al Estado peruano, de conformidad con lo establecido en el artículo 51 de la Convención, y a otorgarle un plazo de tres meses para que cumpliera recomendaciones formuladas. El plazo de 90 días se empezó a contar a partir de la fecha de transmisión del informe al Estado, en fecha 10 de diciembre de 1998, el cual no estaba facultado para publicarlo. Igualmente, la Comisión acordó transmitir el informe al peticionario, quien tampoco pudo hacerlo público.

88. En lo concerniente al cumplimiento concreto de las recomendaciones que la Comisión efectuó al Estado peruano en el mencionado informe 61/98, ésta observa que no se ha acreditado en el expediente un cumplimiento efectivo de las aquellas. El cumplimiento del requerimiento efectuado a las autoridades del Estado, para que se adopten medidas que modifiquen el ordenamiento normativo interno, que impide a las personas que aleguen violaciones del derecho a la participación política “un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo”, se ha visto excesivamente dilatado en el tiempo. Tal demora, a criterio de la Comisión, equivale a falta de incumplimiento de parte del Estado.

89. Los representantes del Estado peruano, en tanto, han informado a la Comisión, a través de la Nota No. 7-5-M/222, del 1 de junio de 1999, “sobre los “avances” que se vendrían produciendo a fin de “atender la recomendación”, que fuera formulada por aquella. En esa línea, han puesto de relieve la existencia del informe de la Subcomisión de Constitución del Congreso de la República, que establece el compromiso de perfeccionar el régimen electoral “a efectos de contribuir a la transparencia del proceso”. Asimismo, la citada Subcomisión manifestó el apoyo a la discusión y análisis del mencionado proyecto de ley número 4519-98/CR, que fuera presentado por el Jurado Nacional de Elecciones. Con relación al citado proyecto, y sin entrar a analizar su contenido y/o provisiones específicas, la Comisión es de la opinión que el Estado peruano no puede continuar invocando una mera voluntad de ajustarse a las recomendaciones que fueran oportunamente efectuadas. La voluntad de cumplimiento expresada por el Estado, prima facie genuina, no exonera a éste del incumpli-

miento material en el cual se encuentra incurso. La Comisión entiende que, efectivamente, ha transcurrido un plazo razonable y prudencial entre la emisión del informe conteniendo las recomendaciones al Estado. A juicio de la Comisión, las autoridades peruanas debieron haber materializado esa misma voluntad de adecuar su legislación a las recomendaciones oportunamente emitidas. La brecha existente entre la legislación positiva vigente del Perú, en lo relativo al control de legalidad de las decisiones emanadas de la junta electoral, y los estándares internacionales conforme lo señalara esta Comisión no puede excusarse con una mecánica reiteración acerca de un futuro cumplimiento.

IX. Conclusión

90. La Comisión, con base en los elementos acreditados en el expediente, reitera su conclusión de que la legislación aún vigente en el Estado peruano, relativa a la inhabilidad de apelar las decisiones emanadas del Jurado Nacional de Elecciones ante una instancia superior, no se ha visto corregida por los órganos pertinentes del Estado.

X. Recomendaciones

91. Con fundamento en el análisis y la conclusión del presente Informe,

**La Comisión Interamericana de Derechos Humanos
reitera al estado peruano las siguientes
recomendaciones:**

1. Adoptar las medidas tendientes a modificar las disposiciones de los artículos 181 de la Constitución de 1993, y 13 de la Ley Orgánica Electoral, posibilitando un recurso efectivo y sencillo, en los términos del artículo 25(1) de la Convención, contra las decisiones del Jurado Nacional de Elecciones que vulneren la garantía a la participación política por parte de los ciudadanos.

2. Informar a la Comisión, tan pronto como se disponga la derogación y/o modificación de los artículos mas arriba referidos, transmitiendo asimismo el texto de la legislación modificada.

XI. Publicación

92. La Comisión transmitió el Informe adoptado conforme el artículo 51 de la Convención Americana al Estado y al peticionario el 10 de diciembre de 1998, y se otorgó al Estado un plazo de tres meses para presentar información referida a la adopción de las medidas necesarias a fin de cumplir con las recomendaciones de la Comisión.

93. Desde esa fecha, la Comisión continuó recibiendo información del Estado peruano, relativa a las iniciativas de modificación de la legislación electoral, a fin de dar cumplimiento de las recomendaciones de la Comisión. No obstante, la Comisión da cuenta de que hasta la fecha las recomendaciones de la Comisión no han sido adoptadas.

94. En virtud de las consideraciones precedentes y de conformidad con los artículos 51(3) de la Convención Americana y 48 de su Reglamento, la Comisión decide reiterar las conclusiones y recomendaciones, hacer público este Informe e incluirlo en su Informe Anual a la Asamblea General de la OEA. La Comisión, en cumplimiento de su mandato, continuará evaluando las medidas tomadas por el Estado peruano con relación a las recomendaciones emitidas, hasta que las mismas hayan sido cumplidas por completo.

Dado y firmado en la sede de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en la ciudad de Washington, D.C., a los 8 días del mes de octubre de 1999. (Firmado) Robert K. Goldman, Presidente; Hélio Bicudo, Primer Vicepresidente; Claudio Grossman, Segundo Vicepresidente; Carlos Ayala Corao, Jean Joseph Exumé y Álvaro Tirado Mejía, Comisionados.

Justicia Electoral es una publicación periódica
del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,
se imprimió en agosto de 2008,
su tiraje fue de 1,500 ejemplares.

