

# Justicia Electoral

ISSN 0188-7998

## Sección Doctrinal

**Manuel González Oropeza**

La geografía electoral a la luz de la justicia constitucional

**Isidro H. Cisneros Ramírez**

Justicia constitucional y partidos políticos

**Lorenzo Córdova Vianello**

Dudar por sistema

**Rafael Estrada Michel**

Hablan las actas, señal de que avanzamos

**Luis Efrén Ríos**

El transfuguismo electoral en el sistema presidencial mexicano

## Sección Estados

**David Cienfuegos Salgado**

La reforma constitucional en materia electoral en el estado de Guerrero

*Justicia*  
*Electoral*

---

Revista del Tribunal Electoral  
del Poder Judicial de la Federación

**Tercera Época, vol. 1, núm. 3, 2009**

Revista

342.702

Justicia Electoral : revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. —  
Vol. I, 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. 3 año 2009

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. Gabriel Mendoza Elvira  
*Coordinador 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*

Dr. Enrique Ochoa Reza  
*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

<b>Presentación</b> . . . . .	9
-------------------------------	---

### Sección Doctrinal

<b>Manuel González Oropeza</b> La geografía electoral a la luz de la justicia constitucional . . . . .	15
<b>Isidro H. Cisneros Ramírez</b> Justicia constitucional y partidos políticos . . . . .	47
<b>Lorenzo Córdova Vianello</b> Dudar por sistema . . . . .	61
<b>Rafael Estrada Michel</b> Hablan las actas, señal de que avanzamos . . . . .	67
<b>Luis Efrén Ríos</b> El transfuguismo electoral en el sistema presidencial mexicano . . . . .	75

### Sección Estados

<b>David Cienfuegos Salgado</b> La reforma constitucional en materia electoral en el estado de Guerrero . . . . .	99
---	----

### Sección Bibliográfica

<b>I. Reseña</b> De inconsistencias y errores. Una reseña del libro <i>2006: Hablan las actas</i> de José Antonio Crespo . . . . .	143
<b>Luis Eduardo Medina Torres</b>	

II. Bibliografía especializada sobre la elección en México 2006. . . . .	151
---	-----

### Sección Documental

#### Subsección histórica

Convocatoria al Congreso de 1813. . . . .	165
---	-----

#### Subsección de actualidad

Corte Interamericana de Derechos Humanos Caso Kimel vs. Argentina. . . . .	203
---	-----

Informe de la observación electoral realizada en la República del Ecuador (referéndum constitucional 2008) . . . . .	277
---	-----

José de Jesús Covarrubias Dueñas

## Presentación

Las elecciones presidenciales de 2006, serán registradas en los anales de la historia política de México como las más competidas. Analistas, académicos e investigadores, tanto nacionales como internacionales, preocupados por explicar estos sucesos políticos han analizado este tema desde diversos puntos de vista. Uno de ellos es el doctor José Antonio Crespo, quien publicó su libro denominado *2006: hablan las actas. Las debilidades de la autoridad electoral mexicana* en que expone su particular punto de vista la elección presidencial.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, atento a poner en manos de sus lectores temas de actualidad e interés, abre las páginas de su revista *Justicia Electoral* para que connotados especialistas y académicos mexicanos reflexionen acerca del mencionado libro. Es así como el lector encuentra en la sección doctrinal diversos artículos sobre este tema.

El presente número inicia con un artículo escrito por el Magistrado Manuel González Oropeza, denominado “La geografía electoral a la luz de la justicia constitucional”. En este texto el magistrado explica, en un primer momento, cómo se acuñó la expresión “un hombre, un voto”, y, posteriormente, profundiza con el análisis de las resoluciones y factores que en torno a la distritación en el marco legal mexicano se deben contemplar para su realización.

Por su parte, el doctor Isidro Cisneros Ramírez contribuye a enriquecer esta revista con su texto “Justicia constitucional y partidos políticos” en el que después de realizar una revisión por los principios filosóficos a la naturaleza jurídica de los partidos políticos, establece que el control de la constitucionalidad y legalidad de éstos es un tema que los trasciende.

Contribuye a la reflexión y al debate, el doctor Lorenzo Córdova Vianello, en su artículo denominado “Dudar por sistema”, argumenta dos tipos de objeciones al señalado texto del doctor Crespo: el primero basado en el manejo tanto de la metodología como de la estadística, el segundo centrado en la incompreensión del sentido de las reglas de procedimiento que se construyeron en materia electoral en las últimas dos décadas.

En su contribución a esta revista, el doctor Rafael Estrada Michel, en un primer momento de su texto, refiere a la controversia suscitada entre el Doctor Fernando Pliego Carrasco y el autor del libro *2006: hablan las actas* por los comentarios que hace en torno a cuatro problemas del texto (analizar las equivocaciones de manera general; incurrir en inexactitudes, acaso tendenciosas; la falta de mención precisa de los resultados derivados del recuento de casillas ordenado posteriormente por el Tribunal Electoral y no analizar los resultados precisos de la anulación de las 748 casillas), para posteriormente, examinar algunos de los axiomas contenidos en la obra.

Por otra parte, el maestro Luis Efrén Ríos, en su artículo “El transfuguismo electoral en el sistema presidencial mexicano”, aborda con sobrada claridad los alcances de este concepto, además de describir las cuatro etapas de este proceso que se han dado en el sistema electoral mexicano.

Dentro de la Sección Estados, el lector encuentra el artículo del doctor David Cienfuegos Salgado titulado “La reforma constitucional en materia electoral en el estado de Guerrero” en el que analiza algunos aspectos de la reforma constitucional en materia electoral realizada en dicho estado en diciembre de 2007.

En la Sección Bibliográfica, el lector encuentra la reseña del libro del doctor José Antonio Crespo *2006: hablan las actas*, escrita por el Doctor Luis Eduardo Medina Torres. Además la habitual sección de Bibliografía especializada, que en esta ocasión hace alusión al tema sobre las elecciones en México en el año 2006.

La Sección Documental, en su apartado histórico, nos presenta la “Convocatoria al Congreso de 1813”, y en la Subsección de Actualidad, nos ofrece dos interesantes textos: el primero en torno al “Caso Kimel vs. Argentina” resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y el segundo el Informe de la observación electoral

realizada en la República del Ecuador (referéndum constitucional 2008) por el Magistrado José de Jesús Covarrubias Dueñas.

Es deseo de la Institución que los temas en los artículos aquí presentados contribuyan a la reflexión y el análisis de nuestros lectores, en las diversas materias que se tratan.



## Sección Doctrinal



# La geografía electoral a la luz de la justicia constitucional

Manuel González Oropeza \*

SUMARIO: I. La jurisprudencia norteamericana de “un hombre un voto”. II. La distritación en los precedentes mexicanos. III. La proporcionalidad poblacional en la representación política por entidad federativa. IV. La geografía electoral federal.

Se ha sostenido que la *electoral* es una *geografía* temática que estudia los problemas electorales en su relación con la población y el territorio.<sup>1</sup> En otras palabras, se podría sintetizar, de manera muy general y abstracta, que esta disciplina pretende analizar cuántos ciudadanos votan y en qué territorio lo hacen. Esta determinación no es poca cosa, pues está relacionada íntimamente con varios derechos políticos fundamentales que rigen nuestro sistema constitucional y legal; en lo fundamental con dos instituciones: la universalidad del voto y la representación política. Por lo tanto, la distribución geográfica de los electores y la relación que dicha distribución guarda con la

---

\* Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. El autor agradece la colaboración de Carlos Báez Silva, María Eugenia Pérez Castaño y Gerardo Rafael Suárez González por sus aportes en este ensayo. Las ideas y conclusiones del mismo son responsabilidad individual del autor y no reflejan la posición del Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación ni de los colaboradores ya mencionados.

<sup>1</sup> Cfr. Costa Arduz, Rolando, “Geografía electoral”, en *Diccionario Electoral*, México, 2003, IJ-UNAM-TEPJF-IFE-CAPEL-IIDH, p. 647.

conversión de los votos en escaños, es eminentemente una cuestión electoral, que trasciende el derecho político del ciudadano que votó, al sistema mismo de representación popular.

Cuando un ciudadano ejerce su derecho de votar no sólo cumple un derecho político, sino también una obligación constitucional que materializa otros derechos fundamentales como las libertades públicas de expresión y de asociación entre otras. Una vez electo el servidor para un cargo público, la participación ciudadana gracias al voto se convierte en la posibilidad de influir en políticas públicas específicas, a través del contacto electoral que guarde el servidor público con su electorado. La participación igualitaria del ciudadano en la representación política le garantiza que sus derechos políticos sean ejercidos a plenitud, ya que de nada serviría su voto si éste se pierde en medio de una multitud que no cuentan lo mismo para elegir a sus representantes, que el voto de unos privilegiados que, con menos sufragios, ejercen proporcionalmente a más representantes.<sup>2</sup>

La proporcionalidad en los efectos del sufragio es un principio constitucional que, a nivel federal se encuentra implícita en el artículo 53,<sup>3</sup> y en el ámbito local está establecida, de manera explícita, en la fracción II del artículo 116,<sup>4</sup> y que ha sido adoptada por los siste-

---

<sup>2</sup> Barceló Rojas, Daniel A., Comentarios al artículo 116, Derechos del Pueblo Mexicano, Tomo XX, *México a través de sus Constituciones*, Sección 2ª, Comentarios, Antecedentes y Trayectoria del Articulado Constitucional, artículos 114-136, p. 176, Miguel Angel Porrúa, 2006.

<sup>3</sup> Dicho artículo prescribe desde 1987 que: “La demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales (tratándose de los diputados al Congreso de la Unión), será la que resulte de dividir la población total de país entre los distritos señalados”. Esta disposición sustituye la original disposición, contenida en el artículo 52 de la Constitución de 1917, que predeterminaba la elección de un diputado por cada sesenta mil habitantes (o fracción que pase de veinte mil habitantes. Esta disposición proviene desde la Constitución de 1824 y, aunque el número iba modificándose en las diversas reformas constitucionales, siempre propiciaba una relación proporcional entre un número fijo de habitantes y el número de diputados. Fue con la reforma constitucional del 6 de diciembre de 1977 que se prefirió hacer la referencia genérica entre los distritos electorales y un número indeterminado de habitantes. A su vez esta disposición proviene del artículo 53 de la Constitución de 1857 que dispone la elección de un diputado por cada 40 mil habitantes.

<sup>4</sup> “El número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno (...)” Esta disposición proviene del antepenúltimo párrafo del original artículo 115 de la Constitución de 1917.

mas electorales modernos. Al respecto es de notarse que la jurisprudencia de los Estados Unidos ha acuñado la expresión “un hombre, un voto” para concretar el principio de proporcionalidad referido, a través de juicios interpuestos por ciudadanos ante la Suprema Corte de Justicia de ese país, como a continuación lo explicamos.

## I. La jurisprudencia norteamericana de “un hombre un voto”

La resolución de controversias electorales no fue, en un principio, competencia de la autoridad judicial, dado que la “doctrina de las cuestiones políticas”, o más específicamente la “no justiciabilidad de las cuestiones políticas” fue adoptada por los tribunales de los Estados Unidos, primero, y los mexicanos posteriormente, para desechar cualquier demanda judicial que versara sobre problemas electorales y, entre ellos, los de la distritación electoral. Esta doctrina decidía que todos los asuntos electorales deberían ser resueltos por los órganos políticos encargados de calificar las elecciones, esto es, los congresos o asambleas legislativas correspondientes.

México adoptó esa doctrina a través de la poderosa influencia intelectual y jurisdiccional del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ignacio L. Vallarta, quien en decisiones trascendentes de 1879 y 1882, siguió esta doctrina, originariamente expuesta por la Suprema Corte de los Estados Unidos.

Ya en *Marbury v. Madison* 5 US 137 (1803), y en dos casos posteriores,<sup>5</sup> John Marshall sugirió la no justiciabilidad de las cuestiones políticas con las siguientes palabras:

El terreno de la Corte es, solamente, decidir sobre los derechos de los individuos, no investigar sobre cómo el Ejecutivo y sus colaboradores desarrollan sus obligaciones en los cuales éstos tienen dis-

---

<sup>5</sup> *Martin v. Mott* 25 US 19 (1827) que versó sobre la exclusiva facultad del Presidente de los Estados Unidos para decidir cuándo había una situación de emergencia que ameritaba el envío de la movilización del Ejército, y *Foster v. Nielson* 27 US 253 (1829) donde el Tratado de Límites con España fue incluido en el ámbito de las cuestiones políticas, pues la determinación de las fronteras corresponde igualmente al Presidente.

creción. Cuestiones que en su naturaleza son políticas o que están encomendadas al Ejecutivo, por la Constitución y las leyes, nunca pueden ser ventiladas en esta Corte.<sup>6</sup>

Sin embargo, sería Roger Taney quien, en *Luther v. Borden* 48 US 1 (1849), fije la doctrina de las cuestiones políticas como no justiciables; en 1842 la legitimidad de la Legislatura de Rhode Island fue puesta a prueba por la rebelión de Thomas Wilson Dorr, cabeza del partido popular que se pronunció contra el gobierno del Estado. La controversia planteada consistió en decidir cuál de los dos gobiernos era el legítimo, lo que la Suprema Corte decidió no resolver por considerarle una cuestión política.

Esta decisión judicial encontraba su antecedente en *El Federalista* (1788) número 78, donde Alexander Hamilton afirmó que el poder judicial era el “menos peligroso” para la Constitución, por no tener poder sobre el presupuesto, como el Congreso, ni sobre la fuerza armada, como el Presidente, pues su único poder es el del “juicio” en las resoluciones que dicta,<sup>7</sup> por lo que en el ámbito de su competencia no estaban las cuestiones electorales o políticas en sentido amplio. Así, desde un principio, la cuestión política fue definida en el contexto de las elecciones y sobre la legitimidad de la autoridad que resultaba de los comicios.

Por ello es que no estaba permitido que los tribunales sustituyeran su juicio o discreción por la de los legisladores o autoridades políticas en los Estados; Taney, el rival de Marshall, no pudo más que confirmar la tesis de *Marbury v. Madison* en su resolución sobre *Luther*, y lo siguió haciendo en posteriores precedentes.<sup>8</sup>

Con varios precedentes en apoyo, la decisión del caso *Luther v. Borden* parecía obvia: el uso del auxilio federal era una atribución exclusiva del Presidente de los Estados Unidos y la Suprema Corte de

---

<sup>6</sup> *Marbury vs. Madison* 5 US 170 (1803).

<sup>7</sup> Hamilton, Alexander, Madison, James y Jay, John, *The Federalist Papers*, New American Library, Nueva York, 1961, p. 465.

<sup>8</sup> *Pennsylvania v. Wheeling & Belmont Bridge Co.* 59 US 421 (1856). R. Kent Newmyer. *The Supreme Court under Marshall and Taney*. AHM Publishing Corporation. 1968. p. 108.

Justicia no tenía facultades para decidir sobre la oportunidad de la medida, ni para reconocer o, en su caso, desconocer a los dos poderes constituidos simultáneamente en el estado de Rhode Island, debido al conflicto electoral que los originó.<sup>9</sup>

En los Estados Unidos, el primer tema electoral abordado fue la distritación electoral, en tanto que implica el ejercicio efectivo de los derechos políticos del ciudadano y la garantía de principio constitucional básico de la igualdad ante la ley. Todavía en el caso *Colegrove v. Greene* 328 US 549 (1946), el ministro Félix Frankfurter sostuvo que resolver la controversia sobre la redistribución electoral en el Estado de Illinois, implicaba involucrar a la Suprema Corte en materias que la pondrían en relaciones inmediatas y activas con las luchas partidistas, por lo que era contrario “a un sistema democrático involucrar al judicial en las políticas del pueblo”.<sup>10</sup> Así, la distritación electoral era una cuestión política que debía reservarse al Congreso y en la cual el poder judicial no debía intervenir. Para ese año existían estados como Delaware, cuyo mapa electoral databa de 1897.

Aquí es importante destacar el hecho de que no obstante que la materia electoral ha sido plenamente interpretada por el Poder Judicial de los Estados Unidos, en este país no existen tribunales especializados ni tampoco hay necesidad de jurisprudencia, pues cada decisión es por sí misma una tesis firme. En lugar de jurisprudencia, los tribunales de los Estados Unidos siguen el principio de la fuerza del precedente, denominado *stare decisis*, que proviene de la tradición inglesa del siglo XIV.

El crecimiento poblacional es un factor que impacta las elecciones en cualquier país. A partir de 1920, la población rural de los Estados Unidos comenzó a migrar a las ciudades y este cambio en la distribución de los habitantes comenzó a exigir una mayor representación política en las ciudades que en las zonas rurales. A esto es preciso agregar la existencia de la discriminación racial y su efecto en la representación política, derivada de la segmentación de los votantes de orígenes étnicos o distintas preferencias electorales.

---

<sup>9</sup> Biskupic, Joan y Witt, Elder, *Guide to the US Supreme Court*, Congressional Quarterly Press, Tomo I, 3a. edition, Washington, 1996. p. 227.

<sup>10</sup> *Colegrove v. Greene* 328 US 553 (1946).

Para las elecciones del Congreso Federal, el artículo V, sección 4, de la Constitución norteamericana establece que las elecciones de los representantes y senadores podrán ser reguladas mediante ley por cada entidad federativa, pero el Congreso federal se reserva la facultad de alterar dicha regulación. Sin embargo, esta norma constitucional no se pronuncia en torno a la manera de asignar los asientos en las cámaras de los Estados.

A partir de 1872, la regulación federal de las elecciones requirió que los distritos electorales federales tuvieran una igualdad en la población que elegiría a los integrantes del Congreso. Esta igualdad en la distribución poblacional fue confirmada en posteriores leyes de 1901 y 1911<sup>11</sup> y en algunos casos se comenzó a identificar el “efecto salamandra” (*gerrymandering*),<sup>12</sup> que las leyes electorales estatales instauraban, rompiendo la regularidad geográfica de los distritos electorales. Esta forma irregular de algunos distritos presumía que habían sido elaborados para excluir a minorías o para segregarlas de otros distritos, en demérito de sus derechos políticos. La Suprema Corte se hizo cómplice de estas intenciones al decidir casos como *Smiley v. Holm* 285 US 355 (1932) y *Wood v. Broom* 287 US 1 (1932), con base en el argumento formalista de que la ley del 18 de junio de 1929 ya no contenía la disposición de regularidad geográfica en los distritos contenida en la ley de 1911.

No obstante, fue en la década de los sesenta del siglo pasado, cuyos efectos se aprecian aún en la actualidad, a pesar de haber transcurrido más de cincuenta años que los tribunales de ese país comenzaron a intervenir en las cuestiones políticas electorales, afirmando la intervención judicial para su resolución. La situación comenzó a cambiar con el precedente de *Gomillion v. Lightfoot* 364 US 339 (1960) en el cual la Suprema Corte identificó la redistribución de la ciudad de Tuskegee, en el estado de Alabama, como inconstitucional, por afec-

---

<sup>11</sup> La Ley del 8 de agosto de 1911, en su sección 3, estableció que con base en el censo poblacional de 1910, los distritos electorales deberían ser identificados en territorios “contiguos y compactos”, conteniendo tan exacto como fuera posible “un número idéntico de habitantes”.

<sup>12</sup> De Elbridge Gerry, gobernador de Massachusetts, que en 1812 diseñó las circunscripciones electorales en forma por demás arbitraria, desproporcionada y a favor de su partido. Tales circunscripciones tenían la forma de una salamandra.

tar los derechos civiles de los afroamericanos. A diferencia del caso *Colegrove*, en que el aumento poblacional en los distritos electorales de Illinois había sido causado por la migración y el paso del tiempo, en el caso *Gomillion* la redistribución había sido reciente a la resolución, con la evidente intención de excluir a la población negra de la ciudad de Tuskegee, formando un distrito de veintiocho aristas, cuando originalmente era un distrito perfectamente regular.<sup>13</sup> En esta ocasión, la Suprema Corte no calificó la cuestión como político-electoral, sino que fundó su resolución en la XV Enmienda de la Constitución, relacionada con el principio de la igualdad de la protección de la ley.

Lo mismo sucedió en Tennessee cuando en 1962 la Legislatura decidió redistribuir el territorio; a pesar de que la Constitución del Estado prescribía una redistribución cada diez años, la última se había hecho hacía 60 años. Un grupo de electores acudió a la Suprema Corte para impugnar la distribución de distritos electorales, claramente desequilibrada: había distritos con nueve veces más población que otros, o nueve veces más grandes que otros que, no obstante, elegía al mismo número de representantes.

Con la oposición de John Harlan y de Félix Frankfurter, en el caso *Baker v. Carr* 369 US 186 (1962) se determinó que esta redistribución era justiciable, acabando así con la tesis de no justiciabilidad de las cuestiones electorales, y que dicha redistribución era inaceptable pues contravenía la Enmienda Catorce de la Constitución Federal, al provocar una gran desproporción en la distribución poblacional en los distritos electorales, provocando con ello la marginación política de los afroamericanos.

El ministro William Brennan explicó en el caso *Baker* que el hecho de que la Suprema Corte resolviera sobre la protección de los derechos políticos no implicaba una “cuestión política”, pues la resolución no se basaba en la cláusula constitucional de la garantía de la forma republicana de gobierno (artículo IV, sección 4), sino en el principio de igualdad ante la ley. En *Baker* se va encontrar, por primera ocasión, un intento por definir a las “cuestiones políticas no justiciables”:

---

<sup>13</sup> La revisión judicial federal opera cuando el poder de un Estado es utilizado como instrumento para evitar la protección de un derecho federal protegido por la ley. *Gomillion v. Lightfoot* 364 US 346, 347 (1960).

En la superficie de cada caso en el que aparezca una cuestión política se encuentran alguna de las siguientes situaciones. Una atribución constitucional de competencia, expresa e inequívoca, en favor de alguno de los departamentos del poder ejecutivo; o la falta de estándares, no susceptibles de ser judicialmente determinados, con los que resolver el asunto; o la imposibilidad de dar respuesta a él sin una previa decisión política, manifiestamente ajena al ámbito jurisdiccional; o a la imposibilidad de que los jueces lo resuelvan sin quebrantar las reglas del reparto de competencias entre las distintas Administraciones; o la imperiosa necesidad de no apartarse de una cuestión política ya establecida; o la conveniencia de evitar los inconvenientes que causaría que los distintos departamentos sostuviesen puntos de vista contradictorios.

Si bien la Suprema Corte anuló las prescripciones normativas relacionadas con la geografía electoral, no precisó de qué manera debía respetarse el derecho de igualdad de los electores. Así que, como era de esperarse, la cuestión se planteó nuevamente ante la Corte.

El sur de los Estados Unidos se había caracterizado por sus tendencias discriminatorias y su ingeniería segregacionista. Georgia tenía un sistema electoral basado en elecciones primarias en los condados para elegir a las autoridades estatales; lo anterior hacía que los condados más poblados tuvieran el mismo número de votos que los condados más exclusivos y menos poblados, con la consecuente discriminación de los condados pobres y densamente poblados que, generalmente, coincidían con la diferencia racial de esa sociedad. En el caso *Gray v. Sanders* 372 US 368 (1963), el ministro William Douglas se refirió a la proporcionalidad poblacional de la siguiente manera:

¿Cómo puede una persona tener dos o diez veces más el peso de su voto que otra persona en una elección estatal, sólo por el hecho de que ella vive en un área rural o porque vive en el condado más pequeño? Una vez que la circunscripción geográfica en la cual un representante es electo, todos los que participan en la elección deben tener un voto igualitario, a pesar de la raza, sexo, ocupación,

ingreso y sin importar dónde puede estar su domicilio en ese distrito geográfico.<sup>14</sup>

Posteriormente, continuaron los precedentes en este mismo sentido, dando por primera vez en la historia de la justicia de los Estados Unidos, una orientación de total justiciabilidad a las cuestiones políticas y electorales, y consolidando el principio de “un hombre, un voto”. En el caso *Wesberry v. Sanders* 376 US 1 (1964) se analizó la desproporcionalidad de la población en el quinto distrito de Georgia, con sede en Atlanta, que tenía entonces el doble de electores que la media de los demás distritos en el Estado.

El ministro Hugo Black que escribió la sentencia y acuñó la frase “un hombre, un voto”, determinó que el principio de proporcionalidad poblacional derivaba del artículo I, sección 2, de la Constitución,<sup>15</sup> cuya interpretación hacía que los representantes deberían ser electos.

Tanto como fuera posible, de que el voto de un hombre en una elección para el Congreso, debiera valer tanto como el de otro (“Un hombre, un voto”).

El 15 de junio de 1964 la Suprema Corte dio el paso que faltaba: en seis casos que versaban sobre seis estados diferentes (conocidos en conjunto como *Reapportionment Cases*). La sentencia más importante fue la del caso *Reynolds v. Sims* 377 US 533 (1964), que fue elaborada por el propio Presidente de la Suprema Corte, Earl Warren. La desproporción poblacional era mínima, pero Alabama no había hecho lo posible por disminuirla, por lo que consideró necesario redistribuir para cumplir con el principio.

La *Voting Rights Act* de 1965 hizo suyos algunos de los pronunciamientos contenidos en *Reynolds*, no obstante la enorme ola de inconformidades que, entre los políticos y principalmente los legisla-

---

<sup>14</sup> *Gray v. Sanders* 372 US 379-381 (1963).

<sup>15</sup> “La Cámara de Representantes debe estar integrada por miembros electos cada dos años por el pueblo de los diversos Estados...”

dores, levantó la decisión judicial. Para principios de la década de los setenta, la legislación electoral de casi todos los estados de la Unión se había adaptado a la jurisprudencia de la Corte.

Pero quizá el extremo lo representa la resolución en *Kirkpatrick v. Preisler* 394 US 526 (1969) donde la distritación de Missouri fue considerada inconstitucional, porque permitía una desproporción del 3.1% en la población de sus distritos. A partir de este caso, la más mínima variación ha sido considerada contraria a principio de igualdad ante la ley.

La década de los sesenta durante el siglo XX, gracias a este principio sostenido por la Suprema Corte de Justicia, 39 de 45 estados que elegían a más de un miembro para el Congreso de los Estados Unidos, modificaron sus distritos electorales. Para la siguiente década, las elecciones de 1972 lograron que 385 representantes fueran electos en distritos cuya variación poblacional era escasamente del 1%.

En *White v. Weiser* 412 US 783 (1973) los distritos de Texas tuvieron que ser rectificadas, pues observaban una variación de casi el 5%. Aún con una variación del 1%, la desproporción poblacional no fue tolerada en Nueva Jersey, porque en consideración de la Suprema Corte, el Estado no había puesto a su alcance ninguna medida para evitarla *Karcher v. Doggett* 462 US 725 (1983).

Por lo anterior, la Suprema Corte de los Estados Unidos desechó la tesis de no justiciabilidad de las cuestiones políticas, en lo referente a la distritación electoral, con base en el principio de igualdad ante la ley y la prohibición de prácticas discriminatorias en el ejercicio de derechos políticos. La regla de “un hombre, un voto” ha sido primero definida como una posibilidad más que un principio rigorista, pero se ha venido a convertir en un principio estricto; de esta manera, las resoluciones en los casos *Gray* y *Reynolds* aceptaron la regla con un mínimo de variaciones poblacionales, pero con los precedentes *Kirkpatrick* y *Karcher* se rigidizó al extremo.

Como se ha observado, el principio se ha desarrollado con relación a las elecciones federales para los integrantes del Congreso Federal, pero la Suprema Corte no ha aplicado la misma regla para las elecciones estatales en la integración de las Legislaturas locales, ni tampoco para la representación en el gobierno de los condados o municipios.

Ejemplo de lo anterior son los siguientes casos: *Mahan v. Howell* 410 US 315 (1973) en donde la disparidad poblacional del 16.4% en los distritos electorales de Virginia se consideró aceptable por el ministro William Rehnquist. En *Gaffney v. Cummings* 412 US 736 (1973) se resolvió igual, a pesar de que Connecticut tenía una desproporción del 7.8%. De la misma manera, *White v. Register* 412 US 755 (1973) para Texas con una variación del 9.9% en los distritos de Texas.

Una paradoja resultó la resolución de *Brown v. Thomson* 462 US 835 (1983) donde la Suprema Corte de Justicia aceptó razonable la disparidad poblacional de los distritos de Wyoming, el mismo día en que decidió el caso *Karcher* donde no toleró el 1% de variación para los distritos federales en Nueva Jersey.

Hacia 1970, el principio logró extenderse a elecciones no políticas para ocupar cargos públicos, sino a otras elecciones comunitarias. En *Hadley v. Junior College District of Metropolitan Kansas City* 397 US 50 (1970) se aprobó la resolución de que el principio de “un hombre, un voto” se aplicaba a todo tipo de elecciones, incluso las de los distritos escolares.

Con respecto a los condados, base de la división político territorial de los Estados en ese país, la ley de Alabama que modificó las facultades de los “comisionados” o ediles de los condados y que selectivamente privó de facultades a los comisionados negros, la Suprema Corte consideró en *Presley v. Etowah County* 502 US 491 (1992) que como dicha ley no afectaba directamente cuestiones electorales no se violaba la Constitución ni la Ley Federal de Derechos Políticos.

Con la resolución en *Holder v. Hall* 114 S Ct. 2581 (1994) la Corte tampoco consideró que la forma de gobierno adoptada en Georgia afectara los derechos políticos de los electores, a pesar de que había un solo comisionado como representante en cada condado, a pesar de probarse que el 20% de la población negra no tenía ningún representante en el condado Bleckley.

Como se aprecia, muchos de estos precedentes han sido tomados en los últimos años, cuando la integración de la Suprema Corte ha cambiado física e ideológicamente. El legado de Earl Warren, protector de los derechos civiles, ha sido erosionado por la acción de William Rehnquist, quien ha logrado neutralizar el avance en el principio de igualdad en las elecciones estatales así como las ocurridas en los condados.

En algunos casos, los tribunales federales llegaban a ordenar mediante un plan de redistribución, con medidas específicas para eliminar la variación poblacional en los distritos locales, pero la Suprema Corte de la época de Warren Burger logró revocar dichos planes, como en el caso *Chapman v. Meier* 420 US 1 (1975), donde una disparidad del 20% no fue suficiente para llevarla a cabo legalmente, pues se mencionó que la distritación respetaba las líneas geográficas que los condados habían adoptado históricamente.

El efecto salamandra en el distrito 11 de Georgia fue aceptado para incluir población minoritaria en el caso *Millar v. Jonson* 115 S Ct. 2647 (1994). Los efectos salamandras que originaron la jurisprudencia protectora de los derechos civiles, han sido desechados en los últimos casos como en *Davis v. Bandemer* 478 US 109 (1986) donde algunos distritos fueron rediseñados no en función de la composición étnica de la población, sino de las preferencias políticas que observaban sus electores. En el presente caso, los votantes demócratas acusaron de la redistribución para incluir votantes republicanos en sus distritos. El ministro Byron White desechó la petición.

Por último, es significativo notar que el movimiento de “discriminación invertida” que comenzó en el caso *Regents of the University of California v. Bakke* 438 US 265 (1978) para neutralizar la discriminación contra la población mayoritaria blanca en el acceso a la educación superior, por medidas de privilegio hacia las minorías raciales, también ha implantado su peso en los casos electorales, comenzando con la resolución en *Shaw v. Reno* 509 US 630 (1993) donde electores blancos impugnaron doce distritos federales en Carolina del Norte donde, según ellos, se privilegiaba el voto de los electores negros. De la misma manera, en el caso *Miller v. Johnson* 115 S Ct. 2475 (1994), el ministro Anthony Kennedy sentó el precedente por el cual los electores deberían ser tratados como individuos, más que como miembros de un grupo racial.

Aunque el aserto de Kennedy resulta interesante para el liberalismo mexicano, la realidad de segregación centenaria de los Estados Unidos hizo necesaria la toma de medidas como las resoluciones de Brennan, Black, Douglas y Warren para lograr la igualdad política de los votantes.

## II. La distritación en los precedentes mexicanos

En el precedente del SUP-JRC-012/2000 del TEPJF, se adoptó la definición consistente en que la redistribución es una actividad que permite readecuar y actualizar las unidades geoelectorales, ante los efectos generados por la dinámica poblacional, los constantes movimientos migratorios, así como por los cambios en la geografía económica; dicha actividad, se reconoció, es de gran complejidad, debido al carácter subjetivo del proceso y a los diferentes intereses y necesidades que representan los actores involucrados en la definición de los criterios para su instrumentación, así como por la gran cantidad de variables que pueden incluirse para realizar tal proceso. Por lo anterior es que se estableció el criterio de que:

La delimitación de la geografía electoral y su modificación, deben realizarse en actos fuera del proceso (como sería el registro de nuevos partidos políticos) en razón de que dicha actividad, incluyendo la redistribución, no solo está excluida en la regulación de la etapa de *preparación de la elección*, sino que además implica la realización de diversas actividades con un alto grado de dificultad técnica, que requieren: estudios de carácter multidisciplinario, la existencia de una metodología, la planeación de un programa de actividades, la asistencia de personal especializado, infraestructura adecuada (material, computadoras, locales, información de censos poblacionales y de registros ciudadanos y recursos económicos) y la muy importante participación cercana de los partidos políticos como diseñadores y observadores del proceso, todo lo cual requiere de tiempos para su realización, mismos que no podrían cumplirse en el pleno desarrollo de un proceso electoral local, y además de que tal redistribución impactaría en la cartografía electoral, cuya unidad básica es la sección, por lo que cualquier modificación en esta área altera el padrón electoral, y en consecuencia las listas nominales de electores. Resulta pues, basado en la experiencia derivada, tanto del conocimiento de la complejidad de la tarea ya descrita, como del conocimiento derivado de la regulación que de esta tarea contienen otras legislaciones aplicables en nuestro país,

que los trabajos de redistribución se deberán realizar entre dos procesos electorales ordinarios.<sup>16</sup>

Posteriormente, en el asunto SUP-REC-021/2000, la Sala Superior del TEPJF precisó el concepto y propósitos de la geografía electoral; inicialmente, definió a la primera, en términos generales, como *la delimitación del ámbito territorial para el registro y distribución de los ciudadanos que habrán de participar en unas elecciones*. Se precisó que, para efectos de la integración de la Cámara de Diputados, la Constitución prescribe la división del territorio nacional en 300 distritos uninominales, en una terminología que nos recuerda el *lapsus* del artículo 115 constitucional cuando denomina a los municipios como la simple base territorial de la organización política y administrativa de los Estados.

La delimitación de cada uno de los distritos electorales uninominales cumple con cuatro propósitos:<sup>17</sup>

1. Se busca que cada voto emitido tenga el mismo valor, por servir siempre para elegir un número similar de representantes;
2. Se pretende evitar que en la delimitación de los distritos prevalezcan motivos políticos que beneficien a un partido en especial;
3. Facilitar a los ciudadanos la emisión del sufragio, de tal forma que les sea asequible el traslado al lugar donde habrán de sufragar y la autoridad no encuentre dificultades para recibir los expedientes de casilla y realizar los cómputos respectivos, y
4. La homogeneidad de la población, con lo cual se busca preservar, en la medida de lo posible, la división geográfica preestablecida de barrios, colonias, delegaciones, municipios y la integridad de comunidades rurales e indígenas.

---

<sup>16</sup> REDISTRIBUCIÓN. LOS TRABAJOS DE. DEBEN RESOLVERSE ENTRE DOS PROCESOS ELECTORALES ORDINARIOS (Legislación del Estado de México), Tesis S3EL 025/2000.

<sup>17</sup> GEOGRAFÍA ELECTORAL. CONCEPTO Y PROPÓSITOS, Tesis S3EL 079/2002.

En el citado precedente se confirmó el hecho de que la distribución geográfica de los distritos electorales se sustenta en estudios y actividades que tienen un alto grado de complejidad técnica y la utilización de diversas disciplinas, como son, entre otras, las de carácter electoral, demográfico, estadístico, de vialidad, topográficos, para contar con estudios sobre vías de comunicación, infraestructura urbana, tiempos de traslado, accidentes geográficos, aspectos étnicos y sociológicos, por citar algunos ejemplos. Por lo tanto, la delimitación de la geografía electoral implica la realización de diversas actividades técnicas, multidisciplinarias, a través de una metodología y planeación determinada.

Esto, como anteriormente se había precisado, eran tareas que reclaman tiempo suficiente para poder ser realizadas con precisión y objetividad, por lo que se deben llevar a cabo entre dos procesos electorales, por lo menos dieciocho meses antes del proceso electoral ordinario siguiente.<sup>18</sup>

El resultado de la demarcación tendrá como resultado que los distritos electorales se constituyan en ámbitos territoriales con elementos que tienden a reflejar una cierta unidad, con rasgos y características similares que se ven reflejados precisamente en el hecho de que el número de ciudadanos, ubicados en un mismo distrito electoral y que participan en un determinado proceso electoral, sea muy parecido, atendiendo a vialidades, medios de comunicación, aspectos socioculturales, accidentes geográficos, densidad poblacional, movilidad demográfica, entre otros, por lo que el referente para establecer el porcentaje de participación en la votación, que pudo haberse presentado en una determinada casilla, es precisamente el que se haya dado en el distrito electoral respectivo.

Recientemente se ha precisado que, en virtud de que un proceso de definición de los distritos electorales es un acto complejo, tal como se había reconocido anteriormente, la variedad de actividades y de

---

<sup>18</sup> REDISTRITACIÓN. LOS ACUERDOS Y RESOLUCIONES ADOPTADOS POR EL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ELECTORAL DURANTE LAS FASES DEL PROCESO CORRESPONDIENTE, ADQUIEREN DEFINITIVIDAD SI NO SE IMPUGNAN OPORTUNAMENTE (Legislación de Quintana Roo); Partido Nueva Alianza v. Tribunal Electoral de Quintana Roo, Tesis XXXVIII/2007.

sujetos involucrados en dicho proceso hace inviable efectuar la redistribución en un solo acto y, por ello, los acuerdos adoptados en cada una de esas etapas adquiere *definitividad* para efectos de su posible impugnación.

Es importante destacar en este punto que, a diferencia de los precedentes norteamericanos, en nuestro país la geografía electoral ha sido objeto de análisis por los tribunales gracias a las impugnaciones que han presentado, fundamentalmente, los partidos políticos y no por juicios ciudadanos. En Estados Unidos, hay que recordar, la Suprema Corte se ha adentrado en el control constitucional de este tema gracias a las acciones intentadas por individuos, por ciudadanos que alegan la violación de su derecho a participar, en condiciones de igualdad, en un proceso electoral.

En el precedente del SUP-JDC-22/2002, la Sala Superior del TEPJF precisó que un acuerdo del órgano administrativo electoral por virtud del cual se precisaba la geografía electoral para las siguientes elecciones, es una medida que atañe a la preparación del proceso electoral, por lo que constituye un acto que incumbe a la organización de las próximas elecciones y que queda comprendido en la fase de preparación *lato sensu*.<sup>19</sup> El acuerdo que establece la geografía electoral no afecta de manera individualizada, cierta, directa e inmediata alguno de los derechos político electorales de los ciudadanos, como serían los de votar, ser votado o de asociación, ni tampoco algún derecho personal o patrimonial a través de alguna sanción, porque no se desprende que se afecten en lo particular y directamente sus derechos, por no encontrarse dirigido el acuerdo de distribución de los distritos electorales en su perjuicio, sino que trasciende indirectamente a toda la colectividad que se encuentre en aptitud de participar en los comicios; además, el perjuicio que se le pudiera causar al ciudadano es contingente, pues puede producirse o no el día de la jornada electoral, ya que podría darse el caso de que ese día el ciudadano ni siquiera acudiera a sufragar.

---

<sup>19</sup> *Cfr.*, el precedente fijado en la Tesis S3EL 025/2000, en el cual se precisa que “La delimitación de la geografía electoral y su modificación, deben realizarse en actos fuera del proceso (como sería el registro de nuevos partidos políticos) en razón de que dicha actividad, incluyendo la redistribución, [...] está excluida en la regulación de la etapa de preparación de la elección”.

Por otra parte, la restitución que en un momento dado tuviera que hacerse, no podría darse solamente en cuanto al ciudadano que hubiera impugnado personal e individualmente el acuerdo de distribución de los distritos, poniéndolo en el goce y disfrute de su derecho, sino que, acoger la pretensión del ciudadano involucraría inevitablemente a todos los sujetos que se encuentran inmersos en la situación creada por el acuerdo reclamado, con lo que se provocaría una modificación de la etapa de preparación del proceso electoral, respecto de la cual, en el supuesto de existir inconformidad, la ley sólo facultó a los partidos políticos para impugnar los actos o resoluciones relacionados con las etapas de los procesos electorales.

Por lo tanto, en el referido precedente SUP-JDC-22/2002, se precisó que los ciudadanos carecemos de legitimación para promover el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano en contra de los acuerdos que fijan la geografía electoral. Cabría ahora, y a la luz de la reciente reforma electoral en virtud de la cual se reconoce al TEPJF la facultad de declarar la inconstitucionalidad de una norma general electoral, y consecuentemente dejarla de aplicar, reflexionar sobre la procedencia el JDC en contra de la distribución de los distritos electorales.

Lo anterior es relevante, puesto que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido, para efectos de la procedencia de la acción de inconstitucionalidad, que las normas que prescriben la geografía electoral se deben considerar generales;<sup>20</sup> y es precisamente dicho máximo tribunal el que ha definido ciertos criterios básicos respecto al tema, precisamente, mediante el conocimiento de acciones de inconstitucionalidad promovidas esencialmente por partidos políticos. En consonancia con los precedentes norteamericanos, pero sobre todo con la historia mexicana reciente, la SCJN ha precisado que la demarcación de los distritos electorales, por tener que estar exenta de motivaciones políticas, es una función eminentemente técnica que le corresponde al órgano autónomo encargado de la preparación de las elecciones, es decir a los institutos electorales, tanto al federal como a los de las entidades federativas.

---

<sup>20</sup> ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. MATERIA ELECTORAL PARA LOS EFECTOS DEL PROCEDIMIENTO RELATIVO, Jurisprudencia P./J. 25/99.

En este sentido, la SCJN ha declarado inconstitucionales no sólo normas generales secundarias de los Estados,<sup>21</sup> sino incluso normas constitucionales estatales que, por virtud de una reforma, trasladaban la función de la delimitación de la geografía electoral a un órgano distinto del electoral:

el texto del artículo 53, primer párrafo, de la Constitución del Estado de Quintana Roo, a partir de la reforma que se impugna en la presente vía, implícitamente elimina la facultad que en forma integral y directa corresponde al Instituto Electoral Estatal, a través de su Consejo General, respecto de la determinación de la geografía electoral, toda vez que dicho precepto merma y socava una atribución propia y exclusiva del órgano electoral especializado y profesional, puesto que ahora se encuentra subordinada o sujeta a la aprobación del Pleno de la Legislatura, por cuando menos las dos terceras partes de sus miembros.

Por consiguiente, se concluye que el artículo 53 de la Constitución del Estado de Quintana Roo, en la porción normativa que establece: **“... el Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo propondrá al Congreso del Estado la demarcación territorial correspondiente en Distritos Electorales, la cual**

---

<sup>21</sup> INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE CAMPECHE. LOS ARTÍCULOS 9o. BIS, PUNTO 2, 11 BIS, PUNTO 1, Y 54, PUNTO 1, INCISO J), DEL CÓDIGO ELECTORAL ESTATAL, TRANSGREDEN LOS ARTÍCULOS 41 Y 116, FRACCIÓN IV, INCISOS B) Y C), CONSTITUCIONALES, AL SUPRIMIR LAS FACULTADES DE AQUEL ORGANISMO PARA ENCARGARSE DE LA GEOGRAFÍA ELECTORAL DE LA ENTIDAD, jurisprudencia P./J. 63/2000: “el Poder Legislativo de ese Estado afecta las facultades que corresponden al instituto de referencia, en su carácter de autoridad electoral, al modificar y derogar las disposiciones relativas que le daban la facultad de encargarse integral y directamente de la geografía electoral del Estado, asumiendo con ello el Congreso Local esa atribución que por su naturaleza no le corresponde y que tanto la Constitución Federal como la Local, reconocen a favor de la autoridad electoral de manera exclusiva.”; INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE MÉXICO. LOS ARTÍCULOS 17, SEGUNDO PÁRRAFO, Y 95, FRACCIÓN XXXVI, DEL CÓDIGO ELECTORAL ESTATAL TRANSGREDEN LOS ARTÍCULOS 41 Y 116, FRACCIÓN IV, INCISOS B) Y C), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, AL SUPRIMIR LAS FACULTADES DE AQUEL ORGANISMO PARA ENCARGARSE DE LA GEOGRAFÍA ELECTORAL DE LA ENTIDAD, jurisprudencia P./J. 110/2005.

**deberá ser aprobada en el Pleno de la Legislatura por cuando menos las dos terceras partes de los diputados integrantes de la misma...**” transgrede los principios rectores que consagran los artículos 41 y 116 fracción IV, incisos b) y c), de la Constitución Federal, porque a través del numeral impugnado, el Poder Legislativo del Estado afecta las facultades que constitucionalmente le corresponden al Instituto Electoral de la Entidad, en su carácter de organismo público autónomo que tiene a su cargo en forma integral y directa, entre otras atribuciones, lo relativo a la geografía electoral del Estado.<sup>22</sup>

Es importante destacar que, por lo que se refiere a la autonomía con que cada entidad federativa puede establecer su correspondiente geografía electoral, la SCJN ha precisado que la distribución de los distritos electorales uninominales debe hacerse, necesariamente, atendiendo a la densidad poblacional y no a otros criterios, pues sólo así se da congruencia al principio de proporcionalidad previsto en el artículo 116, fracción II, de la Constitución General de la República, de tal modo que cada voto emitido tenga el mismo valor.

Por otra parte, ese máximo tribunal ha reiterado que el artículo 53 de la citada Constitución, al prescribir que la demarcación de los distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del país entre 300, y que la distribución de tales distritos entre las entidades federativas se hará teniendo en cuenta el último censo general de población sin que en ningún caso la representación de un Estado pueda ser menor de dos diputados de mayoría, dicho precepto acoge tanto un principio poblacional, como geográfico, para la división territorial de los distritos electorales federales; sin embargo, se ha precisado, atendiendo al sistema normativo de distribución de competencias en nuestro Estado federal, la citada disposición constitucional sólo tiene aplicación en el ámbito federal, es decir, para la integración de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y no así para las entidades federativas, cuya reglamentación está prevista expresamente en el artículo 116, fracción II, de la

---

<sup>22</sup> Acción de inconstitucionalidad 18/2002 y su acumulada 19/2002.

Constitución Federal, que para efectos de la división de los distritos electorales uninominales prevé únicamente el criterio poblacional.<sup>23</sup>

Así, en el ámbito de las entidades federativas, la geografía electoral sólo admite ser definida a partir del criterio poblacional, regido por el principio de “un hombre un voto”; sin embargo, del hecho de que sólo rija el criterio poblacional para la demarcación de los distritos electorales en los Estados no se sigue, como lo ha señalado la Sala Superior del TEPJF, que únicamente se considera la información contenida en el último o más reciente censo de población, pues es posible la utilización de instrumentos adicionales que arrojen datos actualizados, fidedignos y confiables acerca de la densidad poblacional, pues de lo contrario, si se tomaran como base, únicamente, los datos generados por el censo general de población realizado por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, los cuales pueden encontrarse rebasados o desactualizados, se incumpliría con el propósito de delimitar geográficamente los distritos lo más apegado posible a la realidad poblacional, en franca contravención a los principios electorales constitucionales de certeza y objetividad.<sup>24</sup>

### III. La proporcionalidad poblacional en la representación política por entidad federativa

La fracción II del artículo 116 de nuestra Constitución Federal establece que el número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al número de habitantes de cada uno. Este principio deja a la soberanía de cada Estado la facultad para determinar la medida de esa proporcionalidad y, en consecuencia, no aporta mayores elementos para definir esta proporcionalidad, por lo que su utilidad es relativa. Sin embargo, la Constitución fija los mínimos de representatividad: siete diputados para todos los Estados cuya po-

---

<sup>23</sup> Acción de inconstitucionalidad 35/2001.

<sup>24</sup> REDISTRITACIÓN. PARA LLEVARLA A CABO SE PUEDEN UTILIZAR INSTRUMENTOS ADICIONALES AL CENSO GENERAL DE POBLACIÓN (Legislación de Aguascalientes). Partido del Trabajo v. Pleno del Supremo Tribunal del Poder Judicial del Estado de Aguascalientes, Tesis II/2007.

blación no alcance los 400,000 habitantes; con base en cifras de 2005, ninguna entidad federativa se encuentra en este supuesto, ya que Baja California Sur que es el estado con menor población, 512,170 habitantes, cuenta, a pesar de ello, con un Congreso de 21 representantes.

En Latinoamérica, el país con mayor número de representantes, en términos absolutos, es México con 628 (500 diputados y 128 senadores), en tanto que el de menor número es Costa Rica con 57. El país de mayor representatividad en números relativos es Uruguay, ya que cuenta con un representante por cada 25,124 habitantes. Del lado contrario está Brasil que cuenta con uno por cada 285,857 habitantes.<sup>25</sup>

Sin desconocer que pueden existir diversos métodos para calcular el promedio y la proporcionalidad a la que alude el texto constitucional, si optamos por un promedio entre el número de habitantes y los representantes que actualmente integran los Congresos locales, se obtiene una media de representación política a nivel nacional equivalente a un diputado local por cada 149,397 habitantes, aproximadamente.

Si se considera dicho promedio para asignarle algún contenido al principio de proporcionalidad por habitante, se observa que once Estados rebasan dicho promedio, siendo Jalisco, Estado de México y Veracruz las entidades con mayor desproporción poblacional por cada diputado. La importancia de la proporcionalidad poblacional por diputado radica en el valor del voto de un elector en un Estado con respecto al otro, así como en la fortaleza del Congreso frente a los demás poderes, particularmente frente al Poder Ejecutivo. Este principio constitucional persigue la igualdad en el ejercicio de los derechos políticos, tal como se ha consagrado en la jurisprudencia de otros países, como en los Estados Unidos, bajo la frase de “un hombre, un voto”.

Por otra parte, tomando en cuenta la integración de los congresos locales, pueden calcularse parangones que demuestran la desproporcionalidad en el número total de diputados de una Legislatura. Por ejemplo, el Congreso de Baja California cuenta con 16 diputa-

---

<sup>25</sup> Zovatto, Daniel y Orozco Henríquez, J. Jesús, *Reforma Política y Electoral en América Latina 1978-2007*, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2007, México.

dos de mayoría, teniendo un total de 21, con una población que es cinco veces mayor a la población de Baja California Sur, que cuenta también 16 diputados de mayoría. ¿Cuál será la razón para que el diputado sudcaliforniano represente a 32,011 habitantes, mientras que en Baja California cada diputado represente a 177,779? La desproporción es patente entre más grande es la base poblacional del Estado, siendo las entidades federativas más pobladas las más subrepresentadas en sus respectivas asambleas, como por ejemplo, Jalisco (337,606 habitantes/diputado), el Estado de México (311,278 habitantes/diputado) y Veracruz (245,180 habitantes/diputado), mientras que en Baja California Sur, Campeche y Colima existe un diputado por cada treinta cuatro mil habitantes en promedio. De esta manera se aprecia que el voto de un ciudadano de un Estado densamente poblado cuenta políticamente menos que el de los estados escasamente poblados.

El problema inicial del federalismo fue el mismo que el de la representación política: las entidades federativas deberían ser iguales en su representatividad. En este sentido, el temor era que la sub-representación de las entidades menos pobladas condujera a una situación injusta donde la voz de los estados más poblados, con mayores representantes, tomara las decisiones fundamentales. Sin embargo, la desproporción poblacional de los estados más poblados debilita sus respectivas legislaturas en la aprobación de reformas constitucionales y los ciudadanos de esos estados son discriminados por sus propias instituciones, si se les compara con los estados menos poblados.

A estos problemas se agrega el de la representación proporcional de los diputados locales que, en ocasiones, llega a acreditar el mismo número de diputados que los de mayoría relativa, como es el caso de Jalisco que, teniendo una Legislatura con 40 integrantes, la mitad lo son por el principio de mayoría relativa y exactamente la otra mitad lo son por el principio de representación proporcional.

La Constitución Federal determina que los estados deben observar una proporcionalidad poblacional en su representación política, debiendo ser una proporcionalidad ciudadana; sin embargo, con el fin de simplificar, los cálculos que se presentan a continuación se basan en la población total de cada estado.

En el cuadro 1 se aprecia que Oaxaca, con algo más de tres millones y medio de habitantes, cuenta con un Congreso de 42 diputados,

mientras que Jalisco con una población de casi el doble, mayor de seis millones y medio, tiene una Legislatura con menos representantes que Oaxaca, es decir, 40 diputados. De la misma manera, si tomamos el caso de Puebla con más de cinco millones de habitantes, su Legislatura de 41 diputados contrasta con la de Sinaloa que con la mitad de la población, cuenta con una Legislatura mayor a la de Puebla, con 40 diputados.

A la población total del país (103,263,388 habitantes) podemos dividirla en 32 partes iguales, por lo que correspondería idealmente una media de 3,226,980 habitantes por entidad federativa; asimismo, considerando los 691 distritos electorales locales que existen en dichas entidades, corresponderían 21.6 curules de mayoría relativa como media, o sea una proporción de un diputado por cada 149,397 habitantes. Esta cifra podría considerarse como parámetro para valorar a la media poblacional de la representación política. Se podría proponer que cada diez años, por lo menos, con el censo, se revalore la cifra promedio que fije el criterio de “proporcionalidad” en la representación política para cumplir con la disposición constitucional. Esta obligación tendría que considerarse en una ley federal que reglamentara la fracción II del artículo 116 constitucional.

De esta manera, resumimos en el cuadro 1 la proporcionalidad poblacional en la representación política en los Congresos estatales. Dos factores habrá que considerar para interpretar los datos abajo mencionados: primero, el número de diputados es el total, incluyendo los de representación proporcional, en cada caso se sigue en paréntesis el número de diputados de mayoría relativa, que son los que determinan la proporción poblacional de la representación política. Segundo, la columna de proporción entre la población por diputado, sólo incluye los de mayoría relativa y no los de representación proporcional. En cualquiera de los casos, el cuadro representa sólo un ejercicio para mostrar cómo algunos estados no cumplen con el principio de representación proporcional que marca nuestra Constitución Federal, y no se busca necesariamente la exactitud numérica.

CUADRO 1

Entidad federativa	Población Número de habitantes	Diputados locales * Total y de mayoría relativa	Proporción: población por diputado de mayoría	
			Número de Habitantes	Índice 149,397=100
Aguascalientes	1 065 416	27 (18)	59 189	39.6
Baja California	2 844 469	25 (16)	177 779	119.0
Baja California Sur	512 170	21 (16)	32 011	21.4
Campeche	754 730	35 (21)	35 940	24.1
Coahuila	2 495 200	31 (20)	124 760	83.5
Colima	567 996	25 (16)	35 500	23.8
Chiapas	4 293 459	40 (24)	178 894	119.7
Chihuahua	3 241 444	33 (22)	147 338	98.6
Distrito Federal	8 720 916	66 (40)	218 023	145.9
Durango	1 509 117	30 (17)	88 772	59.4
Guanajuato	4 893 812	36 (22)	222 446	148.9
Guerrero	3 115 202	46 (28)	111 257	74.5
Hidalgo	2 345 514	30 (18)	130 306	87.2
Jalisco	6 752 113	40 (20)	337 606	225.9
México	14 007 495	75 (45)	311 278	208.4
Michoacán	3 966 073	40 (24)	165 253	110.6
Morelos	1 612 899	30 (18)	89 606	60.0
Nayarit	949 684	30 (18)	52 760	35.3
Nuevo León	4 199 292	42 (26)	161 511	108.1
Oaxaca	3 506 821	42 (25)	140 273	93.9
Puebla	5 383 133	41 (26)	207 044	138.6
Querétaro	1 598 139	25 (15)	106 543	71.3
Quintana Roo	1 135 309	25 (15)	75 687	50.7
San Luis Potosí	2 410 414	27 (15)	100 434	67.2
Sinaloa	2 608 442	40 (24)	108 685	72.7
Sonora	2 394 861	33 (21)	114 041	76.3
Tabasco	1 989 969	35 (21)	94 760	63.4
Tamaulipas	3 024 238	32 (19)	159 170	106.5
Tlaxcala	1 068 207	32 (19)	56 221	37.6
Veracruz	7 110 214	49 (29)	245 180	164.1
Yucatán	1 818 948	25 (15)	121 263	81.2
Zacatecas	1 367 692	30 (18)	75 982	50.9
Total	103 263 388	1 138 (691)		

\* Los diputados de mayoría relativa se presentan en paréntesis.  
**Fuente:** INEGI. Tabulados Básicos. *XII Censo General de Población y Vivienda. 2005*; Constituciones Estatales, *Colección Legislaciones*, TEPJF, 2008.

Por lo que se refiere a la proporcionalidad poblacional en la representación política por circunscripción plurinominal en 2005, se obtienen los siguientes datos:

CUADRO 2

Circunscripciones plurinominales	Población Número de habitantes	Diputados locales * Total y de mayoría relativa	Proporción: población por diputado de mayoría
<b>Primera circunscripción</b>	<b>20 812 300</b>	<b>252 (154)</b>	<b>135 145</b>
Baja California	2 844 469	25 (16)	177 779
Baja California Sur	512 170	21 (16)	32 011
Chihuahua	3 241 444	33 (22)	147 338
Durango	1 509 117	30 (17)	88 772
Jalisco	6 752 113	40 (20)	337 606
Nayarit	949 684	30 (18)	52 760
Sinaloa	2 608 442	40 (24)	108 685
Sonora	2 394 861	33 (21)	114 041
<b>Segunda circunscripción</b>	<b>21 054 203</b>	<b>250 (153)</b>	<b>137 609</b>
Aguascalientes	1 065 416	27 (18)	59 189
Coahuila	2 495 200	31 (20)	124 760
Guanajuato	4 893 812	36 (22)	222 446
Nuevo León	4 199 292	42 (26)	161 511
Querétaro	1 598 139	25 (15)	106 543
San Luis Potosí	2 410 414	27 (15)	100 434
Tamaulipas	3 024 238	32 (19)	159 170
Zacatecas	1 367 692	30 (18)	75 982
<b>Tercera circunscripción</b>	<b>20 609 450</b>	<b>251 (150)</b>	<b>137 396</b>
Campeche	754 730	35 (21)	35 940
Chiapas	4 293 459	40 (24)	178 894
Oaxaca	3 506 821	42 (25)	140 273
Quintana Roo	1 135 309	25 (15)	75 687
Tabasco	1 989 969	35 (21)	94 760
Veracruz	7 110 214	49 (29)	245 180
Yucatán	1 818 948	25 (15)	121 263
<b>Cuarta circunscripción</b>	<b>19 900 357</b>	<b>215 (131)</b>	<b>151 911</b>
Distrito Federal	8 720 916	66 (40)	218 023
Guerrero	3 115 202	46 (28)	111 257
Morelos	1 612 899	30 (18)	89 606
Puebla	5 383 133	41 (26)	207 044
Tlaxcala	1 068 207	32 (19)	56 221
<b>Quinta circunscripción</b>	<b>20 887 078</b>	<b>170 (103)</b>	<b>202 787</b>
Colima	567 996	25 (16)	35 500
Hidalgo	2 345 514	30 (18)	130 306
Estado de México	14 007 495	75 (45)	311 278
Michoacán	3 966 073	40 (24)	165 253
<b>Total</b>	<b>103 263 388</b>	<b>1 138 (691)</b>	

\* Los diputados de mayoría relativa se presentan en paréntesis.  
Fuente: INEGI. Tabulados Básicos. *XII Censo General de Población y Vivienda. 2005*; Constituciones Estatales, *Colección Legislaciones*, TEPJF, 2008.

## IV. La geografía electoral federal

Debido a que la determinación de las circunscripciones plurinominales está en función de la demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales en que se divide el país, con base en el último censo general de población, desde 1991 han variado tanto las capitales de las entidades federativas cabeceras de circunscripción, como los propios Estados de la República que integran a cada una de las citadas circunscripciones.

De acuerdo con lo dispuesto por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, corresponde al Consejo General del Instituto Federal Electoral determinar el ámbito territorial tanto de los distritos uninominales, como de las cinco circunscripciones electorales plurinominales, la capital de la entidad federativa que será cabecera de cada una de ellas y el número de diputados que habrán de elegirse por el principio de representación proporcional en cada una de ellas. Las circunscripciones plurinominales y las capitales cabeceras de las mismas, en las elecciones federales de 1991 y 1994, fueron las siguientes:

CUADRO 3

Circunscripción	Capital cabecera	1991 y 1994	
I	Distrito Federal	Distrito Federal Puebla Tlaxcala	
II	Durango	Aguascalientes Coahuila Chihuahua Durango	Hidalgo Querétaro San Luis Potosí Zacatecas Guanajuato
III	Xalapa	Campeche Chiapas Nuevo León Quintana Roo	Tabasco Tamaulipas Veracruz Yucatán
IV	Guadalajara	Baja California Baja California Sur Sonora Sinaloa	Nayarit Colima Michoacán Jalisco
V	Toluca	Guerrero Estado de México Morelos Oaxaca	

Asimismo, las circunscripciones plurinominales y las capitales cabeceras de las mismas en las elecciones federales de 1997, 2000, 2003 y 2006, fueron las siguientes:

CUADRO 4

Circunscripción	Cabecera de Circunscripción	Entidades Federativas			
		1997, 2000 y 2003		2006	
I	Guadalajara	Baja California Baja California Sur Colima Guanajuato	Jalisco Nayarit Sinaloa Sonora	Baja California Baja California Sur Chihuahua Durango	Jalisco Nayarit Sinaloa Sonora
II	Monterrey	Aguascalientes Coahuila Chihuahua Durango Nuevo León	Querétaro San Luis Potosí Tamaulipas Zacatecas	Aguascalientes Coahuila Guanajuato Nuevo León	Querétaro San Luis Potosí Tamaulipas Zacatecas
III	Jalapa	Campeche Chiapas Oaxaca Quintana Roo	Tabasco Veracruz Yucatán	Campeche Chiapas Oaxaca Quintana Roo	Tabasco Veracruz Yucatán
IV	Distrito Federal	Distrito Federal Hidalgo Morelos	Puebla Tlaxcala	Distrito Federal Guerrero Morelos	Puebla Tlaxcala
V	Toluca	Guerrero Estado de México Michoacán		Colima Hidalgo Estado de México Michoacán	

Para el proceso electoral federal de 1988, el legislador previó el establecimiento de 5 circunscripciones plurinominales para elegir a 200 diputados según el principio de representación proporcional, así como la creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral, como el órgano encargado del control de la legalidad y regularidad en dichos comicios federales, con competencia en todo el territorio nacional, de ahí que todas las impugnaciones derivadas del proceso electoral de 1988 se concentraran en la Ciudad de México para ser resueltas por dicho Tribunal Electoral.

Para el proceso electoral federal de 1991, se mantuvo la misma geografía electoral aplicada para la elección de 1988, pero con el establecimiento de un nuevo órgano jurisdiccional encargado de resolver las controversias que se derivaran de dicho proceso comicial: el Tribunal Federal Electoral, integrado por una Sala Central, con

sede en el Distrito Federal y 4 Salas Regionales, cuyas sedes serían las de las cabeceras de las demás circunscripciones plurinominales.

En 1991 se mantuvo la misma demarcación de los distritos electorales uninominales y de las circunscripciones plurinominales que se utilizó para las elecciones de 1988, ello en estricto cumplimiento a lo dispuesto en el Artículo Decimotercero Transitorio del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Por tal razón, el Consejo General del Instituto Federal Electoral determinó, mediante Acuerdo de 7 de enero de 1991, que resultaba inconsecuente cambiar en ese momento las cabeceras de circunscripción, por lo que se mantuvieron como tales, las siguientes: para la primera, el Distrito Federal; para la segunda, Durango; para la tercera, Xalapa; para la cuarta, Guadalajara; y, para la quinta, Toluca.

Para el proceso electoral federal de 1994, en virtud de que el Artículo Quinto Transitorio del Decreto que reforma los artículos 41, 54, 56, 60, 63, 74 y 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispuso que para la elección de los miembros de la LVI Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, se debía realizar con base en la distribución de los distritos electorales uninominales y las cinco circunscripciones plurinominales en que se dividió el país para el proceso electoral federal de 1991, el Consejo General del Instituto Federal acordó, el 9 de septiembre de 1993, mantener las mismas cabeceras de las cinco circunscripciones plurinominales, así como el número de diputados por el principio de representación proporcional electos en cada una de ellas, establecidos para las elecciones federales de 1991.

Ahora bien, por disposición del artículo quinto transitorio del Decreto de fecha 2 de septiembre de 1996, por el que se reformaron los artículos 41, 54, 56, 60, 63, 74 y 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para la elección federal de 1997 debía realizarse una nueva distribución de distritos uninominales con base en los resultados definitivos del censo general de población de 1990. Se estimó que era necesaria una nueva distribución electoral, ello para lograr que los espacios geográficos en los que se elige a los representantes de la sociedad ante el Congreso fuera realizada con una clara observancia del principio de equidad poblacional, tratando que cada uno de los distritos electorales en los que se divide el territorio nacional tuviera una población similar.

Cabe señalar que la distritación electoral existente hasta 1996 se había realizado desde 1978, con base en el Censo General de Población de 1970; sin embargo, los fenómenos demográficos que había experimentado nuestro país desde entonces, generaron severos desequilibrios reflejados en una desigualdad en la distribución de los ciudadanos en los 300 distritos. Un ejemplo de dicha realidad, lo constituyó el hecho de que en el Distrito II de Nuevo León contó en 1994 con un poco más de 49 mil ciudadanos empadronados, mientras que el XL del Distrito Federal tuvo más de 600 mil.

En virtud de lo anterior, el Consejo General del Instituto Federal Electoral, mediante Acuerdo de 31 de julio de 1996, acordó aprobar la nueva distritación que la Junta General Ejecutiva le sometió a su consideración y en la que se incorporaron diversos elementos cuantitativos y cualitativos a fin de lograr el equilibrio poblacional ordenado por los artículos 52 y 53 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los cuales establecen 2 criterios para la división del país en 300 distritos electorales uninominales: el de equilibrio demográfico, por el cual al ordenarse dividir la población total del país en 300 unidades, se pretende que cada diputado electo por el principio de mayoría relativa represente a un número similar de habitantes; y el de representación mínima, para cada parte integrante de la Federación, al establecerse que ninguna Entidad puede tener menos de 2 diputados electos por el principio de mayoría relativa.

Resultan interesantes los criterios establecidos por el citado Consejo General del Instituto Federal Electoral, para determinar el ámbito territorial de las 5 circunscripciones plurinominales y la capital de la entidad federativa que debía ser cabecera de cada una de ellas, a saber:

- Equilibrio democrático, entendido no como una igualdad exacta, sino como una fórmula que permita la adecuación entre una realidad geográfica y una social.
- Equilibrio en el número de distritos electorales federales uninominales en cada circunscripción, a través de una fórmula que opera, en principio, bajo un rango de variación de más menos 15% entre cada uno de los distritos.
- Unidad geográfica, privilegiando la integridad municipal sobre el equilibrio de población.

- Compacidad, es decir, mantener ciertas identidades regionales sobre el criterio de desviación poblacional.
- Cada circunscripción plurinominal debía abarcar entidades federativas completas.

Para el proceso electoral federal de 2000, el Consejo General del Instituto Federal Electoral, mediante Acuerdo de 22 de septiembre de 1999, acordó mantener el ámbito territorial y las cabeceras de las 5 circunscripciones plurinominales, tal y como se integraron para el proceso electoral federal de 1997, en las que se eligieron en cada una de ellas, a 40 diputados por el principio de representación proporcional.

Lo anterior por estimar que para poder trazar nuevos distritos, definir nuevas circunscripciones y nuevas cabeceras, era indispensable un nuevo censo de población, ello por mandato constitucional y, además, en el supuesto de que se hubiese ordenado la realización de una nueva distribución del territorio nacional, el resultado hubiese tenido que ser similar al resultado de 1996, ya que únicamente habían transcurrido solamente 3 años de aquel, por lo que concluyeron que el Censo era la única pauta constitucional para hacer una distritación y realizar el trazo de las circunscripciones. Cabe recordar que la nueva geografía electoral de 1996 se realizó con base en las cifras del Censo de Población y Vivienda de 1990.

Para el proceso electoral federal de 2003, el Consejo General del Instituto Federal Electoral, mediante Acuerdo de 24 de septiembre de 2002, determinó que las 5 circunscripciones plurinominales y sus respectivas cabeceras para las elecciones federales del año 2003, fueran las mismas que se establecieron para el proceso electoral federal de 2000. Lo anterior, por estimar que la distritación realizada para el proceso electoral de 1997, contenía un número equilibrado de distritos electorales uninominales, en un rango que oscilaba de 59 a 62 distritos electorales por circunscripción.

No obstante lo anterior, para el proceso electoral federal de 2006, el Consejo General del Instituto Federal Electoral, mediante Acuerdo de 11 de febrero de 2005, aprobó una nueva demarcación territorial de los 300 distritos electorales federales uninominales en que se dividió el país. Asimismo, el 30 de septiembre de 2005, dicho Consejo General estableció el ámbito territorial de cada una de las 5 circunscripcio-

nes plurinominales, la capital de la entidad federativa cabecera de cada una de ellas y el número de diputados por el principio de representación proporcional que habrían de elegirse en cada circunscripción para las elecciones federales del 2 de julio de 2006, con base en los datos que aportó el Censo de Población del año 2000.

Dicho Instituto estimó que si bien la demarcación territorial que se utilizó para el proceso electoral federal de 2003 presentaba un gran avance en la distribución poblacional, también lo era que la realidad social exigía una nueva demarcación territorial, con motivo de la información arrojada por el citado Censo General de Población del año 2000, partiendo de los siguientes criterios: equilibrio democrático, unidad geográfica e integración de cada circunscripción plurinominal por entidades federativas completas.

Es por ello que las circunscripciones plurinominales fueron definidas utilizando una metodología similar a la que se empleó en la delimitación de los 300 distritos electorales de mayoría relativa, es decir, se aplicó un modelo matemático que permitió alcanzar un óptimo equilibrio poblacional, preservando el criterio de unidad geográfica de cada circunscripción y que por cierto se conformaron por entidades federativas completas.

Se logró equilibrar el número de distritos que conformaron cada una de las circunscripciones plurinominales, a saber: tres de ellas quedaron conformadas por 60 distritos cada una y, las otras dos con 59 y 61, respectivamente. Dicho equilibrio poblacional permitió que los diputados electos por lista regional representaran a un número similar de ciudadanos, independientemente de la circunscripción en la que fueron propuestos, fortaleciendo así la democracia.

Un dato importante lo constituye el hecho de que el Instituto Federal Electoral haya considerado en la redistribución a los pueblos indígenas, puesto que en el Acuerdo adoptado por dicho órgano colegiado, se señala que en la técnica utilizada se respetó la integridad territorial de la mayor parte de estas poblaciones.

Por cuanto hace a las cabeceras de las circunscripciones plurinominales, el Consejo General del Instituto Federal Electoral determinó mantener el trazo geográfico de la elección inmediata anterior, ya que ofrecía las condiciones necesarias para el cumplimiento eficiente de las funciones electorales.

Cabe señalar, que los cambios en la conformación de las circunscripciones plurinominales en relación con la elección de 2003, fueron los siguientes: Colima pasó de la primera circunscripción a la quinta; Guanajuato cambió de la primera a la segunda circunscripción; Chihuahua y Durango cambiaron de la segunda a la primera circunscripción; Hidalgo pasó de la cuarta a la quinta circunscripción, manteniendo cada una de las restantes entidades federativas, la circunscripción que le había correspondido para las elecciones federales de 1997, 2000 y 2003.

# Justicia constitucional y partidos políticos

Isidro H. Cisneros Ramírez\*

Uno de los atributos fundamentales de la norma constitucional es su supremacía. “Para poder constituir, requiere estar por encima de toda institución jurídica, es preciso que todo le sea inferior; lo que no lo es, de una u otra forma, es parte de ella. En lo normativo nada se le reconoce como superior a ésta. El atributo de ser superior es imponible a particulares y órganos de autoridad; todos están sujetos a lo que disponga su texto”.<sup>1</sup> De acuerdo con Hans Kelsen en su *Teoría General del Derecho y el Estado*, la Constitución debe incluir la regulación del proceso legislativo para que conforme a él adquieran validez todas las normas jurídicas, así como definiciones orgánicas sobre el gobierno del Estado. Así la Constitución es una norma que define a las autoridades gubernamentales del Estado y regula su actuar. Tendríamos que preguntarnos ¿quién es el que le habla y le impone obligaciones al Estado a través de la Constitución? La única respuesta coherente en un país democrático es que el pueblo es el que se dirige a su gobierno y le impone ciertas condiciones para que el ejercicio del poder sea válido. La Constitución, desde su origen, es la expre-

---

\* Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Florencia (Italia). Ex Consejero Presidente del Instituto Electoral del Distrito Federal.

<sup>1</sup> Arteaga Nava, Elisur, *Derecho Constitucional*. Colección Textos Jurídicos Universitarios. 2<sup>a</sup> ed., México, Oxford University Press, 1999, p. 3.

sión de la voluntad de un grupo soberano que impone ciertas condiciones al Estado, mismas que deben ser respetadas por todos para permitir la convivencia: tanto los individuos como el propio Estado se encuentran obligados a respetar dicha norma suprema.

En el ámbito electoral, establece los derechos político-electorales de los que goza todo ciudadano y los mecanismos jurídicos para hacer efectivo su ejercicio; prevé las bases de organización, funcionamiento y control de las autoridades electorales federales y locales; asimismo, regula los fines, derechos y deberes elementales de los partidos políticos. En este orden de ideas, ninguna persona, corporación de cualquier naturaleza jurídica, ni poder público, debe estar jurídicamente sobre las disposiciones constitucionales: gobernantes y gobernados se encuentran en el mismo plano frente a la obediencia debida a las normas supremas.

### La naturaleza jurídica de los partidos políticos

En política y en un estado democrático que garantice las libertades individuales, donde impera la deliberación en la toma de decisiones, no suele presentarse la unanimidad, sino el consenso. Es inevitable la existencia del disenso y son precisamente los partidos políticos quienes lo canalizan.<sup>2</sup> Para Duverger, los partidos políticos son “intermediarios entre el pueblo y el gobierno, es decir, entre los electores y los elegidos”.<sup>3</sup> Es precisamente en esa forma en la que nuestra Constitución Política define a los partidos políticos como organizaciones de ciudadanos cuyo fin es “hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público”, en su artículo 41, fracción I.

Siempre he tenido la convicción de que los derechos políticos son derechos humanos. Así lo hice patente en el diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México en el que tuve la oportunidad de colaborar hace cuatro años. El derecho de voto, el derecho a ser

---

<sup>2</sup> Dalla Vía, Alberto Ricardo, *El régimen electoral y los partidos políticos*.

<sup>3</sup> Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Barcelona, Ariel, 1970.

electo, el derecho de los ciudadanos a participar en el gobierno, el derecho de petición y el derecho de asociación con fines políticos deben ser salvaguardados por cualquier ordenamiento que se precie de ser constitucional y moderno. Uno de estos derechos, el de ser votado, está limitado en su ejercicio en el sentido de la intermediación necesaria de los partidos políticos para hacerlo efectivo. Los partidos políticos tienen el monopolio para la postulación de cargos de elección popular. La reciente Reforma Constitucional en Materia Electoral lo reafirma, y además, añade en su artículo 116, fracción IV, inciso f) la obligatoriedad de las legislaciones locales de garantizarlo: “IV.- Las constituciones y leyes de los estados en materia electoral garantizarán que... e) Los partidos políticos... tengan reconocido el derecho exclusivo para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular...”. Únicamente se exceptúa de lo anterior lo referente a las formas de elección de acuerdo con los usos y costumbres indígenas en los casos en que proceda. Así, resulta evidente que el Estado tiene la responsabilidad de intervenir en la vida de los partidos políticos en mayor grado que en la de organizaciones estrictamente privadas. La posibilidad que tiene un partido político de conculcar derechos fundamentales de un militante es real, y se ha actualizado en varias ocasiones.

Como se observa, la naturaleza de los partidos políticos los ubica en un punto intermedio en el camino que va de simples asociaciones de ciudadanos al gobierno del Estado. A dichas organizaciones no puede aplicarles simple y llanamente el complejo normativo que rige la vida de los gobernados (o lo que Carlos Alchourrón y Eugenio Bulygin denominaron el “sistema del súbdito”), pues su razón de ser está íntimamente ligada al interés público. Tampoco puede aplicarles a rajatabla la regulación y responsabilidades de una entidad de gobierno, pues no forman parte de éste. Resulta evidente que el Estado tiene la responsabilidad de intervenir en la vida de los partidos políticos en mayor grado que en la de otro tipo de asociaciones de gobernados. Sin embargo, el tipo de intervención de las autoridades estatales en la vida interna de los partidos políticos debe constreñirse a lo que la ley determine. El límite de dicha intervención legal es la vigilancia sobre dichas entidades para que cumplan con los objetivos esenciales para los que fueron creados. Veámoslos detenidamente:

Artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

...

I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Sólo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.

Así las cosas, si un partido político deja de promover la participación del pueblo en la vida democrática, las autoridades electorales deben intervenir y sancionarlo. Así sucede, por ejemplo, cuando las asociaciones políticas no cumplen con las tareas editoriales y de educación cívica que las leyes les encomiendan. Si los partidos políticos dejan de ser el camino para que los ciudadanos accedan en igualdad de condiciones al poder público y niegan, por ejemplo, el derecho de libre asociación y todas las subgarantías que este derecho implica,<sup>4</sup> las autoridades electorales también se encuentran obligadas a intervenir en la vida interna partidaria y obligar a dichas entidades de interés público a permanecer abiertas a la ciudadanía.

Otro ámbito de intervención del Estado, a través de las autoridades electorales, en la vida interna de los partidos políticos, puede encontrarse en la nueva tendencia en el derecho electoral mexicano, de vigilar que sus programas, principios y plataformas de campaña sean cabalmente cumplidos. Los partidos políticos son los únicos facultados

---

<sup>4</sup> Como el derecho a la información, que es una subgarantía del derecho de libre asociación, pues el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha sostenido que si un ciudadano no conoce la información básica referente a los partidos políticos, no puede sopesar las consecuencias de su afiliación a uno u otro.

para hacer valer en el ámbito jurisdiccional ciertos derechos difusos, como el derecho a gozar de un proceso electoral equitativo, en el que prive la certeza y la legalidad. Si ellos no cumplen con su obligación de hacer respetar, a través de las autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales, los principios rectores de los procesos electorales, los ciudadanos no podrán ejercer dichos derechos directamente, pues no se encuentran legitimados para ejercitar acciones en esos ámbitos.<sup>5</sup>

En otras latitudes políticas, la historia de ciertas naciones ha generado normas jurídicas destinadas a regular la vida de los partidos políticos con un tinte absolutamente autoritario. En España y en Alemania las respectivas leyes de partidos políticos permiten que un partido político sea declarado “ilegal”. Ello se debe al pasado reciente, pues en esos países se generaron situaciones que permitieron la instauración de regímenes totalitarios, que llegaron al poder doblando las reglas del juego democrático, pero arguyendo su encubramiento como una decisión popular. Ante ello, el Estado se faculta para combatir dichos peligros con las armas más poderosas a su alcance, criminalizando una asociación de ciudadanos. El gran problema de esa visión es, precisamente, considerar a los partidos políticos como un peligro, y responder a la intolerancia con más intolerancia. Se trata de una actitud semejante a la de países con grandes problemas de criminalidad que responden instaurando la pena de muerte en espera de reducir sus problemas. La realidad ha demostrado que dichas estrategias no son las más adecuadas ni las más eficaces.

La disolución por ilegal de un partido no debe confundirse con el hecho de que cualquier organización civil que carezca de los medios esenciales para cumplir con su finalidad debe desaparecer. Las sociedades anónimas, por ejemplo, no pueden ser declaradas “ilegales” ni pueden ser procesadas penalmente. Pueden ser disueltas por mandato judicial si se encuentran en quiebra, pero también las asociaciones políticas pueden ser disueltas si las autoridades concluyen que no reúnen la votación mínima o que no cumplen con los requisitos para conservar el registro. La Ley española, por ejemplo, es tan abierta-

---

<sup>5</sup> Ver la tesis bajo el rubro ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS. ELEMENTOS NECESARIOS PARA QUE LOS PARTIDOS POLÍTICOS LAS PUEDAN DEDUCIR. Sala Superior, tesis S3ELJ 10/2005.

mente autoritaria que otorga facultades para iniciar el procedimiento para declarar ilegal a un partido político únicamente a los órganos administrativos del Estado Español como el Gobierno y el Ministerio Fiscal (equivalentes al Poder Ejecutivo y al Ministerio Público en México) sin permitir a los propios ciudadanos la posibilidad de iniciar el procedimiento o de intervenir en su desarrollo.

En América Latina, no hay una posición común acerca de la intervención de las autoridades en la vida interna de los partidos políticos. En Panamá, Brasil, Chile y Ecuador, por ejemplo, los partidos políticos son asimilados al régimen jurídico de personas de derecho privado. En México, Paraguay y Bolivia, por citar sólo tres ejemplos, se les considera entidades de interés público, con la consiguiente modificación de su tratamiento jurídico. Es interesante observar países en los que se ha decidido por un régimen mixto, como Costa Rica, Uruguay y Venezuela. En ellos, la selección de autoridades partidistas está sujeta a la esfera del derecho privado, por considerarse que pertenece a una dimensión organizacional plenamente interna. Por otra parte, la selección de candidatos a puestos de elección popular está sujeta a disposiciones imperativas de derecho público, por considerarse público el interés en juego, al tratarse de cargos de elección popular.

El reto actual de los ordenamientos constitucionales consiste en respetar dos principios de la vida democrática, que requieren equilibrarse: el derecho de participación política de los afiliados y el derecho de autoorganización de los partidos.<sup>6</sup> Si existe demasiado control por parte del Estado sobre los partidos, supondría una pérdida de la autonomía de éstos para tomar decisiones que deben permanecer dentro de su esfera exclusiva de acción, aunque fuese en nombre del derecho de los afiliados. Sin embargo, una total falta de control puede impedir cualquier esfuerzo de democratización interna.<sup>7</sup> La democratización de los partidos políticos se ha considerado, cada vez con mayor fuerza, una condición que propicia su actuación democrática

---

<sup>6</sup> Freidenberg, Flavia, "Democracia interna en los partidos políticos", *Tratado de Derecho Electoral Comparado en América Latina*, México, FCE, 2007, p. 628.

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 629.

hacia el exterior y, al final, la tendencia de estos entes de interés público a respetar el marco constitucional y legal.

En nuestro país, no ha sido fácil uniformar criterios ni siquiera entre las propias autoridades electorales, por la complejidad que reviste el tema. Es célebre (y afortunada en mi concepto) la interrupción de la jurisprudencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial que negaba la procedencia del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano si tenía como finalidad impugnar actos de partidos políticos.<sup>8</sup> Se pensó, en su momento, que las normas constitucionales y legales conducentes no disponían, ni expresa ni implícitamente, que los partidos pudiesen ser sujetos pasivos de un juicio que tenía por objeto revisar actos de autoridad; al no tener ellos esa calidad, se dejaban a salvo sus actos en evidente perjuicio e indefensión de los afiliados.

Asumiendo una postura garantista, muchos Estados han tendido a ampliar, primeramente, el concepto de autoridad para efectos de su justicia constitucional. Es evidente que un órgano u organismo capaz de alterar, imperativa y unilateralmente la esfera de derechos y obligaciones de un particular, no puede ser considerado como otro particular. Se comparta o no este criterio, es evidente que para lograr un sistema de justicia electoral integral, es menester ejercer un control jurisdiccional sobre todos los actos electorales, así provengan éstos de partidos políticos y no de autoridades en el sentido más tradicional del término.

Se puede aseverar que todos los actos emitidos por los órganos de los partidos políticos, tanto nacionales como estatales, se encuentran sujetos a controles jurídicos de legalidad ante las instancias administrativas en la materia, así como de constitucionalidad y legalidad ante los tribunales electorales. Inclusive, en México, durante la etapa de

---

<sup>8</sup> JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. ES IMPROCEDENTE CONTRA ACTOS DE PARTIDOS POLÍTICOS.

Precedentes: Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-012/97.—Andrés Amulfo Rodríguez Zárate y otro.—27 de mayo de 1997.—Unanimidad de votos. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-009/2000.—Emma Cervera Garza.—2 de marzo de 2000.—Unanimidad de votos. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-242/2000.—Guadalupe Aguirre Hervis.—29 de diciembre de 2000.—Unanimidad de votos.

formación de un partido político, es posible que la autoridad administrativa electoral efectúe un control de constitucionalidad y legalidad de los documentos básicos exhibidos por la organización ciudadana que aspira a constituirse en partido, con la finalidad de que quede obligado a funcionar de manera regular según sus normas internas, que deben ser congruentes con los principios y valores tutelados por la ley fundamental, en su calidad de entidad de interés público en caso de que obtenga el registro buscado.

Así, el actuar cotidiano de los partidos políticos puede ser revisado a instancia de cualquier ciudadano cuando estima que ha sido conculcado en alguno de sus derechos fundamentales de tipo político-electoral, pudiendo acudir a la instancia partidista interna competente según la normativa estatutaria, o bien, ante los tribunales electorales federal y algunos estatales cuando la ley local lo permite, con el ánimo de que la autoridad jurisdiccional califique si el acto partidista presuntamente irregular contraviene los derechos constitucionales en materia política, y eventualmente sea restituido en uso y goce del derecho trasgredido.

En este contexto, los partidos políticos nacionales se encuentran sujetos directamente al control de constitucionalidad de sus actos, cuando presuntamente sean violatorios de los derechos fundamentales del ciudadano de votar, ser votado para cargos de elección popular o de asociarse libre e individualmente, para participar en el gobierno del Estado, según se deduce de lo dispuesto en los artículos 35, fracciones I, II y III, así como 41, fracción I, de la Constitución. No cabe duda de que se trata de verdaderos derechos políticos fundamentales, pues son inherentes a todo individuo que tiene la calidad jurídica de ciudadano, en lo que generalmente es aceptado como un genuino Estado Democrático de Derecho. Prueba de ello, es que los derechos de asociarse con fines políticos, de votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto, han sido reconocidos en instrumentos de derecho internacional, con especial mención de los artículos 22 y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ratificado por el Estado mexicano y en pleno vigor en nuestro sistema jurídico.

Así, la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral de nuestro país ha sostenido el criterio de que, de una interpretación

sistemática y funcional de diversos preceptos constitucionales y legales, el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano sí resulta jurídicamente procedente contra 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.<sup>9</sup>

Es en esta línea en la que han sido posibles resoluciones como la que obligó al Partido Verde Ecologista de México a cambiar sus preceptos estatutarios para que reunieran los elementos mínimos para ser considerados democráticos,<sup>10</sup> y aquella en la que se prohibió al Partido Acción Nacional ratificar un procedimiento de elección de candidato a gobernador, por ser considerado antidemocrático.<sup>11</sup> Con estos argumentos, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación también ha incluido los actos de entidades colocadas en una relación preponderante frente a los ciudadanos en lo individual, que les permite o facilita conculcar sus derechos, como es el caso de los partidos políticos.

La construcción de un sistema confiable y maduro para controlar la constitucionalidad y legalidad en la vida interna de los partidos políticos no ha cesado de avanzar, paulatina pero consistentemente.

---

<sup>9</sup> JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. PROCEDE CONTRA ACTOS DEFINITIVOS E IRREPARABLES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.

Precedentes: Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-084/2003.—Serafin López Amador.—28 de marzo de 2003.—Mayoría de cinco votos.—Disidentes: Eloy Fuentes Cerda y Alfonsina Berta Navarro Hidalgo. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-092/2003.—J. Jesús Gaytán González.—28 de marzo de 2003.—Mayoría de cinco votos.—Disidentes: Eloy Fuentes Cerda y Alfonsina Berta Navarro Hidalgo. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-109/2003.—José Cruz Bautista López.—10 de abril de 2003.—Mayoría de cinco votos.—Disidentes: Eloy Fuentes Cerda y Alfonsina Berta Navarro Hidalgo.

<sup>10</sup> (JDC-021/2002) José Luis Amador Hurtado vs PVEM.

<sup>11</sup> JOSÉ LUIS DURÁN REVELES VS. LA RESOLUCIÓN DEL CEN DEL PAN, EN LA QUE RATIFICÓ EL PROCESO DE ELECCIÓN A GOBERNADOR EN DONDE SALIÓ TRIUNFADOR RUBÉN MENDOZA AYALA. JDC-936/2004.

En un asunto sumamente trascendente, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha declarado inconstitucional un precepto de los estatutos del Partido Acción Nacional, por atentar contra los principios de legalidad y certeza.<sup>12</sup> La polémica al respecto no se hizo esperar, debido a que, como todos sabemos, la Suprema Corte de Justicia emitió un criterio (a su vez controversial) acerca de que sólo ella podía declarar la inconstitucionalidad de leyes electorales.

Quizás lo más relevante desde el punto de vista de la justicia electoral, en la reforma constitucional en materia electoral, es la facultad que se le otorga al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para decidir la no aplicación de leyes inconstitucionales en materia electoral. Alguna vez, el eminente doctrinario español, Francisco Javier Ezquiaga, se mostró extrañado ante el hecho de que una autoridad que tenía a su cargo resolver un juicio de revisión constitucional no tuviera la facultad de revisar la constitucionalidad de la ley que debía aplicar al caso.

La negativa provino de un criterio emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el año 2002, en una resolución donde fue controvertido el contenido y la propia calidad de contradicción de tesis que supuestamente había dado origen al pronunciamiento. Ahí la corte estableció que si el Tribunal Electoral resolvía respecto de la inconstitucionalidad de una norma electoral, violaba la Constitución y la ley. Esta “solución” al problema no eliminaba el hecho de que al ser la máxima autoridad jurisdiccional en la materia según la propia Constitución, el Tribunal Electoral cumpliría más fielmente sus funciones si se le reconociera la capacidad para revisar la conformidad del ordenamiento electoral secundario con la norma fundamental. Por eso, es motivo de celebración el reconocimiento expreso de la posibilidad del Tribunal Electoral de inaplicar leyes, pues contribuye al desarrollo de la justicia electoral y a la defensa de la Constitución en general. Es un tinte de Tribunal Constitucional que se añade, de manera ya inatacable, al máximo órgano jurisdiccional en materia electoral de nuestro país.

---

<sup>12</sup> *Precedente: Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-1728/2006. —Héctor Jiménez Márquez.—28 de febrero de 2007.—Unanimidad.—Ponente: Constanancio Carrasco Daza.—Secretaria: Gabriela Villafuerte Coello.*

Es en el artículo 99 en donde se establece un sistema de control de la constitucionalidad que faculta expresamente al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para inaplicar leyes que contravengan la Constitución en cada caso, e informar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien es la facultada para decidir sobre la inconstitucionalidad de una norma electoral con efectos *erga omnes*. Así, aunque el símil podría resultar discutible, podemos decir que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación puede “amparar” a las personas en materia electoral, pero solamente la Suprema Corte de Justicia puede invalidar normas electorales vía el artículo 105, fracción II, de la Constitución, norma que prevé la acción de inconstitucionalidad.

En cuanto a los preceptos estatutarios de los partidos políticos hay que decir que estas son normas infralegislativas pero, al fin y al cabo, integrantes del ordenamiento jurídico. La necesidad de agotar, por regla general, los medios internos de defensa de los partidos para agotar el principio de definitividad<sup>13</sup> y el hecho de que el cumplimiento de estatutos internos acordes con la ley sea obligatorio, no deja lugar a dudas al respecto. Por otra parte, y sin olvidar el respeto a la calidad especial y autonomía de la que deben gozar los partidos políticos, se ha reconocido también la posibilidad de reelección de los dirigentes de partidos en circunstancias extraordinarias, y esto encaminado a aminorar el grado de tensión o crisis que puede generar la falta de titulares de la dirigencia, dejando patente que la no reelección sólo se refiere a procesos ordinarios.<sup>14</sup>

Considero que las autoridades electorales han hecho su parte hasta ahora, en el proceso de fortalecimiento de la cultura de legalidad que

---

<sup>13</sup> Sufre una excepción en el caso de que el acto partidario y el acto de autoridad están relacionados íntima e indisolublemente.

<sup>14</sup> JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICOS-ELECTORALES DEL CIUDADANO. SUP-JDC-539/2005.—*Elba Esther Gordillo Morales*.—15 de septiembre de 2005.—Unanimidad de 6 votos.—Ponente: José Alejandro Luna Ramos.—Secretario: Adín de León Gálvez.

JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICOS-ELECTORALES DEL CIUDADANO. SUP-JDC-9/2007.—*Enrique Ochoa Reza y otros*.—14 de febrero de 2007.—Unanimidad de votos.—Ponente: Constancio Carrasco Daza.—Secretaría: Claudia Valle Aguilasochó.

debe imperar en un Estado democrático. No es lo mismo estar de acuerdo en las líneas generales que en la materialización de los principios e ideas a los casos concretos. Ahí tenemos que lidiar con la complejidad y el casuismo, con los matices que pueden hacernos oscilar entre posturas excluyentes que sin embargo son defendibles jurídica, política y éticamente. El control de la constitucionalidad y legalidad en la vida interna de los partidos políticos es un tema que trasciende a los propios partidos. No nos equivoquemos: un régimen democrático implica un respeto a la esfera autonómica de particulares, y a la esfera de competencia de las distintas autoridades. Pero no puede dejar impunes o a la total discrecionalidad del emisor, actos que vulneren o atenten contra el orden constitucional y legal cuyo respeto posibilita la existencia de las libertades fundamentales.

## Fuentes

### Referencias bibliográficas

- Arteaga Nava, Elisur, *Derecho Constitucional*. Colección Textos Jurídicos Universitarios. 2ª ed. Oxford University Press, México, 1999.
- Dalla Vía, Alberto Ricardo, *El régimen electoral y los partidos políticos*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, México, 2004.
- Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Ariel, Barcelona, 1970.
- Ezquiaga Ganuzas, Francisco Javier, *La argumentación en la Justicia Constitucional Española*, Instituto Vasco de Administración Pública, España, 1987.
- Freidenberg, Flavia, "Democracia interna en los partidos políticos", *Tratado de Derecho Electoral Comparado en América Latina*, FCE, México, 2007.
- Uribe Arzate, Enrique, *El sistema de justicia constitucional en México*, Universidad Autónoma del Estado de México UAEM, Miguel Ángel Porrúa, México, 2006.

## Tesis jurisprudenciales y sentencias

ACCIONES TUTITIVAS DE INTERESES DIFUSOS. ELEMENTOS NECESARIOS PARA QUE LOS PARTIDOS POLÍTICOS LAS PUEDAN DEDUCIR. Sala Superior, tesis S3ELJ 10/2005

Durán Reveles José Luis vs. la resolución del CEN del PAN, en la que ratificó el proceso de elección a gobernador en donde salió triunfador Rubén Mendoza Ayala. JDC-936/2004

*Precedente: Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-1728/2006. —Héctor Jiménez Márquez.—28 de febrero de 2007.—Unanimidad.—Ponente: Constancio Carrasco Daza.—Secretaria: Gabriela Villafuerte Coello.*

JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. ES IMPROCEDENTE CONTRA ACTOS DE PARTIDOS POLÍTICOS.

*Precedentes: Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-012/97.—Andrés Arnulfo Rodríguez Zárate y otro.—27 de mayo de 1997.—Unanimidad de votos. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-009/2000.—Emma Cervera Garza.—2 de marzo de 2000.—Unanimidad de votos. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-242/2000.—Guadalupe Aguirre Hervis.—29 de diciembre de 2000.—Unanimidad de votos.*

JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. PROCEDE CONTRA ACTOS DEFINITIVOS E IRREPARABLES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

*Precedentes: Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-084/2003.—Serafín López Amador.—28 de marzo de 2003.—Mayoría de cinco votos.—Disidentes: Eloy Fuentes Cerda y Alfonsina Berta Navarro Hidalgo. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-092/2003.—J. Jesús Gaytán González.—28 de marzo de 2003.—Mayoría de cinco votos.—Disidentes: Eloy Fuentes Cerda y Alfonsina Berta Navarro Hidalgo. Juicio para la protección de los*

*derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-109/2003.— José Cruz Bautista López.—10 de abril de 2003.—Mayoría de cinco votos.—Disidentes: Eloy Fuentes Cerda y Alfonsina Berta Navarro Hidalgo*  
(JDC-021/2002) José Luis Amador Hurtado vs. PVEM.

JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. SUP-JDC-539/2005.—*Elba Esther Gordillo Morales.—15 de septiembre de 2005.—Unanimidad de 6 votos.—Ponente: José Alejandro Luna Ramos.—Secretario: Adín de León Gálvez.*

JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. SUP-JDC-9/2007.—*Enrique Ochoa Reza y otros.—14 de febrero de 2007.—Unanimidad de votos.—Ponente: Constancio Carrasco Daza.—Secretaria: Claudia Valle Aguilasochó.*

# Dudar por sistema\*

Lorenzo Córdova Vianello\*\*

La elección presidencial de 2006 fue un proceso sumamente complicado en donde la estrechez de los resultados provocó que fenómenos que recurrentemente se habían presentado en comicios pasados, cobraran un relevancia impensada en otro contexto. Tal es el caso de las inconsistencias aritméticas en los datos consignados en las actas de escrutinio y cómputo que recogen los datos de la votación en las casillas. Siempre ha habido inconsistencias, el problema es que nunca habíamos tenido una elección tan cerrada como la de 2006 (por no hablar del escenario de gran confrontación y polarización política que privó en las campañas, del carácter predominantemente negativo de las mismas, de la irresponsable incontinencia del titular del Ejecutivo, de la ilícita intervención de los empresarios en la campañas, entre otras “novedades”).

El libro *2006: hablan las actas. Las debilidades de la autoridad electoral mexicana*, de José Antonio Crespo, analiza precisamente las inconsistencias numéricas presentes en casi la mitad de las actas de escrutinio que el IFE colocó a disposición pública en internet.

La tesis central de Crespo es que, dado que el número de inconsistencias en las actas (votos irregulares consistentes en errores

---

\* Este texto se publicó originalmente en la revista *Nexus*, No. 369, septiembre de 2008.

\*\* Investigador titular “A” de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

que no pueden ser justificados ni depurados) es mayor a la diferencia que media entre el 1º y el 2º lugar en la votación de 2006, no puede afirmarse seriamente ni que Calderón ganó legítimamente la Presidencia de la República al obtener el mayor número de votos, como lo sostuvo el TEPJF, ni que tampoco López Obrador haya ganado la elección y le haya sido arrebatado el triunfo. De donde se desprende la existencia de dos mitos: el del triunfo inobjetable de un candidato, por un lado, y el del fraude electoral, por el otro.

A juicio de Crespo, los resultados en las actas sólo alimentan la duda sobre el resultado que han manifestado quienes mantienen una posición agnóstica frente al mismo.

Vale la pena aclarar de antemano que se trata de un libro útil en cuanto sirve de base para discutir cómo es que deben analizarse documentos tan complejos como son las actas que reflejan números fríos pero que, al final, esconden, cada una, historias particulares, momentos de un proceso colectivo: la elección.

Va primero una reflexión general sobre el texto: la duda es, efectivamente, el elemento inspirador de la investigación de Crespo. Y es que no se trata de una investigación que pretenda resolver la duda legítima que una elección tan cerrada y compleja como la del 2006 pudo generar en muchos, sino que es una indagatoria centrada en construir los argumentos que justifiquen esa duda.

Crespo indagó en las actas de 150 distritos no para intentar esclarecer sus dudas sino para sostenerlas. En ese sentido se trató de una investigación prejuiciada cuya conclusión ya se tenía definida desde el principio y todo el discurso argumentativo es construido para justificarla.

Crespo, desde ese punto de vista, no es un agnóstico, en realidad, sino que es un convencido que defiende —legítimamente, sin duda— su creencia en la imposibilidad real de explicar la lógica de los errores.

En ese sentido (parafraseando a Crespo a propósito de los dos mitos que se construyeron sobre la elección), podríamos hablar de un tercer mito: el mito de la duda constituido por la versión del autor que como todo mito, no carece de ciertos elementos de veracidad, pero se construye, al fin y al cabo, a partir de convicciones de principio.

Planteo ahora dos tipos de objeciones al texto. Las primeras tienen que ver con cuestiones metodológicas y estadísticas.

- a) El libro está lleno de proyecciones e inferencias numéricas que estadísticamente no tienen ninguna justificación y se presentan recurrentemente en todos los planos.

La primera, más obvia, es la del tamaño de su universo de análisis: las actas de 150 distritos cuyos resultados son proyectados (en una elemental multiplicación por dos) al universo total de distritos (300). ¿Por qué 150? ¿Por qué no más o menos? Si ya Crespo se había tomado el arduo trabajo de analizar acta por acta en la mitad de los distritos, hubiera sido factible y pertinente analizar los 300.

El autor sostiene que los distritos analizados corresponden a entidades gobernadas por todas las banderías políticas, pero eso no legitima estadísticamente la proyección que hace.

Por otra parte, el tamaño de la muestra no garantiza *per se* su representatividad, con lo que es un uso forzado utilizar una proyección para generalizar sus inferencias al conjunto total de casillas.

Pero ese no es un caso aislado, a todo lo largo del libro, Crespo realiza proyecciones a todo el universo a partir de alguna casilla, de los resultados de los que cada uno de los magistrados determinó en los juicios que tuvo que conocer, de los errores de un distrito en particular, etcétera. Es decir, el libro (ab)usa (de) la estadística o simple y sencillamente se olvida de ella.

- b) La hipótesis central de la tesis de Crespo tiene que ver con una presunción lógica: el número de votos irregulares, producto de una proyección o inferencia —sin base estadística, se insiste— es superior a la distancia entre el 1º y el 2º lugar en la votación: 633,060 votos irregulares según el autor (316,530 según su revisión de 150 distritos, pero multiplicada por dos) frente a 233,831 votos que fue la diferencia entre Calderón y López Obrador.

En ese sentido Crespo supone que todos esos votos irregulares podían haber sido emitidos a favor de AMLO y, con ello revertir el resultado. Pero eso no es una inferencia lógica, es una situación hipotéticamente posible y entre ambas hay una

diferencia. Un juicio lógico sólo puede responder a una operación de inducción-deducción a partir de datos ciertos y el único fundamento real que existe para analizar las inconsistencias numéricas son los datos que arrojaron los recuentos distritales realizados primero por el IFE y luego por el Tribunal Electoral: que demostraron efectivamente la existencia de errores, pero también el carácter aleatorio de los mismos.

En consecuencia, lógicamente no se puede inferir que esos votos irregulares van sólo para un lado. Al no haber algún patrón de comportamiento, sino mera aleatoriedad, los errores deben —lógicamente— distribuirse de manera proporcional a la votación que obtuvo cada uno de los 5 candidatos. Además no debemos olvidar que la base de esos datos ciertos, el recuento de algunas casillas, correspondió a las que fueron impugnadas por la Coalición por el Bien de Todos, es decir, las pertenecientes a estados en donde la votación fue mayoritariamente por el PAN.

El segundo tipo de objeciones tiene que ver con la incomprensión del sentido de las reglas de procedimiento que se construyeron en materia electoral en las últimas dos décadas.

Crespo concluye que el rasgo definitorio de la elección de 2006, luego del análisis que realiza, es el de la falta de certeza que se cierne sobre la elección y la cual jamás fue tomada en cuenta por el Tribunal Electoral al resolver las impugnaciones que se presentaron y al calificar la elección.

En realidad Crespo se olvida que la certeza tiene dos acepciones: una que tiene que ver con lo que se conoce como “seguridad jurídica”, es decir, que los actores tienen plena certidumbre de cuáles son los pasos y criterios que la autoridad va a seguir en el cumplimiento de sus atribuciones. La otra es la que tiene que ver con el conocimiento claro e inobjetable de los resultados. Se trata de dos conceptos diferentes aunque vinculados entre sí. En ese sentido, sin certeza jurídica no puede pretenderse la otra, pues esta última depende de la primera. En otras palabras, la certeza jurídica no genera necesariamente la segunda, pero ésta es imposible sin la presencia de la primera.

Y no se trata de un argumento leguleyo. La historia de la construcción electoral nos da cuenta de la importancia de la certeza jurídica.

La exhaustividad y minuciosidad de los procedimientos que incorporaron las leyes electorales tuvo la finalidad clara de proporcionar certeza (jurídica) impidiendo en lo posible la discrecionalidad de las autoridades electorales.

La “judicialización de la política” responde precisamente a esa pretensión. En efecto, apostar por que los conflictos se procesaran jurídicamente, con reglas claras y ante una instancia jurisdiccional (el Tribunal Electoral), fue una manera de impedir que las elecciones se resolvieran discrecional y arbitrariamente.

Ello trajo consigo el inevitable carácter adversarial del proceso de impugnación a los resultados electorales, en donde las partes deben plantear sus pretensiones, alegatos y elementos de prueba.

En ese sentido, como el mismo Crespo reconoce, la Coalición por el Bien de Todos nunca explicitó en sus impugnaciones (las presentadas al Tribunal, no la planteada en las calles) ni las causas, ni las razones (jurídicas) para un recuento generalizado de votos.

Pretender en ese sentido, como lo hace Crespo, que el Tribunal hubiera ordenado un recuento generalizado de las casillas habría sido un acto discrecional e injustificado (jurídicamente), pues no había ningún dato cierto y comprobable de que los errores incluidos en las actas tuvieran un sesgo, o respondieran al dolo y no fueran, simplemente (como se había demostrado en aquellas casillas que sí fueron recontadas), inconsistencias aleatorias como las que se presentan en cualquier elección —y país, como reconoce Crespo al señalar que los errores existen incluso en las elecciones que realizan democracias consolidadas—.

Por otra parte, Crespo olvida también que todo el sistema electoral parte de una presunción de validez de los datos hasta que no se demuestra lo contrario, lo que va en contra de su tesis de que debía haberse ordenado un recuento incluso en aquellas casillas no impugnadas en aras de la certeza de los resultados. Es decir, el autor afirma que el Tribunal debía haber ido más allá de lo que la coalición demandante pretendía.

El libro de Crespo es, en todo caso, una buena oportunidad para seguir debatiendo lo ocurrido en el 2006. Esa experiencia debe sernos útil para enfrentar los dilemas que traen consigo las elecciones en contextos de alta competitividad política y de pluralismo difundido como son las que llegaron para quedarse en México. Y eso, creo, debe ser bienvenido.



# Hablan las actas, señal de que avanzamos

Rafael Estrada Michel\*

Del libro *2006: hablan las actas* de José Antonio Crespo habla bien a las claras la reciente controversia suscitada en las páginas de *Letras Libres* entre el autor y Fernando Pliego Carrasco, a quien se debe la obra *El mito del fraude electoral en México* (Pax, 2007).

Afirma Pliego (“Las actas sí hablan, pero deben leerse correctamente”, *Letras Libres* 116, agosto de 2008, p. 82) que Crespo incurrió en cuatro “problemas” al plantear las irregularidades del proceso de conteo, escrutinio y calificación de la elección del 2006. El primero de ellos habría sido analizar las equivocaciones en forma general, sin desagregar los datos entre los contendientes, puesto que estadísticamente resulta mucho más probable que los errores e irregularidades se hayan distribuido entre los cinco candidatos presidenciales de manera proporcional, a que existiese un patrón tendiente a beneficiar a uno de ellos en detrimento de los demás.

En segundo lugar, Crespo habría incurrido en inexactitudes, acaso tendenciosas, al abstenerse de mencionar con precisión los resultados del recuento de casillas llevado a cabo durante el cómputo distrital de los días inmediatamente siguientes a la elección, recuento

---

\* Licenciado en Derecho por la Escuela Libre de Derecho, Maestro en Derecho Constitucional y Doctorado en Historia del Derecho Constitucional por la universidad de Salamanca.

que perjudicó en minúscula proporción (0.52 votos por casilla recontada) al candidato de la Coalición por el Bien de Todos, Andrés Manuel López Obrador.

El tercer problema radicaría en la falta de mención precisa de los resultados derivados del recuento de casillas ordenado posteriormente por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que perjudicó, también en insignificante proporción (0.44 votos por casilla), al candidato de Acción Nacional, Felipe Calderón Hinojosa, declarado a la postre Presidente Constitucional. Lo significativo en este caso es que el patrón estadístico, de repetirse perfectamente a una muestra equivalente a la totalidad de las casillas, esto es, dado el caso de un recuento generalizado, habría resultado insuficiente para revertir la ventaja que permitió a Calderón acceder a la Jefatura del Estado mexicano.

Como último problema, señala Pliego que Crespo no analiza los resultados precisos de la anulación de 748 casillas, número que simplemente se habría multiplicado por ocho para ser proyectado al universo de las 81,000 casillas que presentaron errores aritméticos, siendo que las 748 se anularon tras el análisis de la mitad de los distritos electorales de la República por parte del Tribunal Electoral, con sus correspondientes juicios de inconformidad incoados por los partidos políticos. Por lo tanto, siempre según Pliego, lo correcto habría sido multiplicar por dos, y no por ocho, la distancia recortada por el candidato de la Coalición tras la anulación de casillas, con el fin de proyectar el resultado al total de las casillas del país. De nueva cuenta, la proyección habría resultado insuficiente para revertir el resultado final de la elección.

Los errores en el conteo, en suma, poseyeron una característica aleatoria, sin manifestar patrón alguno a favor o en detrimento de ningún candidato. Los recuentos y las anulaciones redistribuyeron de manera semejante entre los cinco candidatos tanto los votos favorables como los que se restaron. Los resultados de los comicios presidenciales habrían, de esta forma, revelado certeza estadística suficiente.

Respondió Crespo en carta al director de *Letras Libres* (117, septiembre de 2008, pp. 10 y 11), afirmando que su estudio en ningún momento atribuyó los votos irregulares descubiertos durante su concienzudo análisis de las actas a López Obrador, pero sosteniendo de

igual forma que de ello no podía derivarse, “como metodológicamente propone Pliego” que al atribuir las irregularidades halladas en cada casilla al candidato puntero pudiese darse certeza al triunfo de Calderón. Así, cuando el número de votos irregulares se convierte en determinante para el resultado de la elección, ésta debe anularse, puesto que no es posible saber para quién fueron efectivamente emitidos.

Crespo aduce que no siguió las proyecciones estadísticas del propio Pliego y de otros investigadores, como Javier Aparicio, dado que *Hablan las actas* se planteó preguntas distintas, por ejemplo, ¿se apegaron el Instituto Federal Electoral y el Tribunal a las obligaciones legales que les compelen a dar a las elecciones la mayor certeza posible? ¿Actuó correctamente el Tribunal al calificar como válida una elección presidencial en la que la cantidad proyectada de votos irregulares parece capaz de poner en entredicho la certeza de la misma? ¿No poseían Instituto y Tribunal atribuciones suficientes para brindar certeza a un proceso plagado de inconsistencias? No es la Estadística la encargada de responder a estos cuestionamientos, afirma Crespo, como tampoco se puede determinar el resultado de un ejercicio electoral a través de proyecciones numéricas, sino a partir de la contabilización de los votos efectiva y directamente emitidos por los ciudadanos.

A la objeción planteada por Pliego en torno a la proyección a las 81,000 casillas del país de los votos nulos conocidos tras el recuento de 15,000 mesas, Crespo responde que la tesis central de su libro (la existencia de más de trescientos mil votos irregulares en la mitad, 150, de los distritos electorales) no surge de la proyección antes citada, sino del “método aritmético y jurídico sentado por los magistrados”. De esta forma, Crespo se habría abstenido de emplear el método de proyecciones estadísticas para responder a preguntas “que requerían de un método distinto”.

La contrarréplica de Fernando Pliego (p. 11) vendría precisamente a través de la apelación a la utilización práctica de “la rama de la Estadística conocida como descriptiva... univariada” como el único método válido para la actividad de contar votos y de dictaminar la validez de una elección. La suma de votos es meramente, en su opinión, un “ejercicio de frecuencias estadísticas”. Adicionalmente, Crespo habría acudido vergonzantemente a otra rama de la Estadística, la inferencial, en la que es posible encontrar el “error fundamental del

libro” consistente en derivar del hecho de la existencia de 365,955 votos irregulares en 150 distritos, una afectación determinante para la certeza de los resultados oficiales, como si la totalidad de los votos irregulares se hubiesen concentrado en los dos candidatos punteros, lo que constituye una “generalización insostenible” sobre todo si se considera que del recuento de 11,000 casillas ordenado por el Tribunal éste concluyó que no existía razón alguna derivada de los errores en las actas para declarar nulas las elecciones.

La discusión en torno al importante libro de Crespo se ha centrado, como habrá podido apreciarse, en el ramo de las inferencias estadísticas, sin que hasta el momento se haya ofrecido por el autor una explicación convincente a la pregunta formulada por Lorenzo Córdova: ¿por qué utilizar una muestra de 150 distritos, si se pudo analizar los 300?<sup>1</sup> Ya se había alcanzado la mitad, y en una cuestión tan fundamental pudimos haber esperado un poco más para no tener que conformarnos con proyecciones y estimados.

Ahora bien, Estadística aparte, parece también trascendental analizar los axiomas jurídicos en los que se basa *Hablan las actas* y que tienen que ver con la naturaleza de la función encomendada al Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal en el rubro de la calificación de la elección de Presidente de la República. Aquí, aunque Crespo no lleva a cabo un análisis detallado de la literatura dedicada al tema,<sup>2</sup> sí llega a conclusiones importantes, y afirma que la Sala Superior del Tribunal Electoral debió aprovechar sus facultades para mejor proveer y ordenar un recuento amplio de las casillas que mostraban irregularidades, aún cuando no hubiesen sido impugnadas. Ello en atención a que no resolvía un asunto meramente civil, sino uno de trascendencia pública.

En mi concepto, no se trata de distinguir entre lo público y lo civil, sino entre la labor jurisdiccional constitucional y la labor administra-

---

<sup>1</sup> Cfr. Versión estenográfica del Seminario y discusión del libro “2006. *Hablan las actas. Las debilidades de la autoridad electoral mexicana*” del doctor José Antonio Crespo, Auditorio del Instituto Federal Electoral, 12 de agosto de 2008, p. 14.

<sup>2</sup> Como ejemplo, y derivado del 2006, *annus horribilis*, el libro coordinado por Eraña, M., *La calificación presidencial de 2006. El dictamen del TEPJF a debate* (Porrúa, México, 2006).

tiva. El Tribunal, en su dictamen de calificación de la elección presidencial, afirmó haber llevado a cabo una labor “administrativa” y, por lo tanto, no consideró necesario seguir las reglas de un procedimiento jurisdiccional en lo que a admisión y calificación de pruebas se refiere. Le pareció asimismo que ningún precepto legal le obligaba a abrir más paquetes que los correspondientes a casillas impugnadas (si bien mandó abrir un porcentaje significativamente mayor al de los abiertos por el IFE) y no consideró que se actualizaran los supuestos extraordinarios a los que se refiere la tesis jurisprudencial que lleva el rubro “Paquetes electorales” y que, en el concepto de Crespo, le habría abierto las puertas al recuento generalizado, que bien podría haber derivado, como sugería por entonces Jorge Castañeda con un dejo de cinismo desconsolado, en la anulación de la elección.

La posición del Trife es discutible, pero no ilegal. ¿Se hizo a un lado el modelo de razonamiento principialista, propio de tribunales de constitucionalidad, en razón del literalismo normativista esgrimido por los magistrados? Por su naturaleza constitucional, tal vez el Tribunal pudo abrirse más al funcionalismo garantista. Pero no se le pueda hacer reproche legal alguno por no haberlo hecho. En todo caso, en términos del artículo 41 de la Constitución general de la República, al PRD, entidad de interés público y subsidiada por el erario, se le puede reprochar su poca diligencia al momento de impugnar todas y cada una de las irregularidades que dijo haber percibido, puesto que, como todo instituto político, posee en los comicios una función de garante de la cultura constitucional. La Coalición por el Bien de Todos pareció apostarle, más que a la argumentación jurídica, a la desestabilización política: exigió en la calle un recuento integral que no peleó en los tribunales. Y en el pecado llevó la penitencia.

En este sentido (el de las responsabilidades de la Coalición) cabe advertir que el régimen legal que se creó para la transición mexicana buscó alejarse de la arbitrariedad, incluso de la que eventualmente pudiese corresponder al órgano encargado de la calificación electoral, e impuso al Tribunal Electoral un régimen de procedimiento adversarial, limitado ciertamente por algunas atribuciones que le permiten mejor proveer, pero también ciertamente contradictorio: el Tribunal no puede inventar controversias que no le planteen las partes.

Vistas las cosas con los ánimos que dos años debieran haber serenado, sigo creyendo que la Sala Superior no debió meterse en las honduras implicadas en afirmar que la calificación de las elecciones constituía un acto administrativo y no jurisdiccional. Lo que muchos reprochamos en 2006 es distinto de lo que reprocha ahora el doctor Crespo, y tenía más que ver con la naturaleza que se autoatribuyó el Tribunal que con la probabilidad estadística de que la ventaja que finalmente correspondió a Felipe Calderón se redujera hasta el punto de la reversión.

Ordenar un recuento más amplio que el que exigió la parte agraviada (acaso, por cierto, habría sido sano agotar las peticiones de recuento parcial formuladas por la Coalición) habría implicado dejar de actuar como un Tribunal que está a lo alegado y probado por las partes a menos, claro, de que el Tribunal electoral hubiese actuado como el tribunal pleno de constitucionalidad que aún no era,<sup>3</sup> apelando a amplias y discrecionales facultades para mejor resolver, para lo cual habría sido útil, en la obra que se comenta, considerar el Derecho Comparado y apreciar cómo es que este tipo de atribuciones opera en los Tribunales constitucionales. Si el Tribunal no actuó como quisiera Crespo habrá que aceptar que a los magistrados de entonces les bastó, para garantizar y tutelar el principio constitucional de “certeza”, con llegar a una convicción propia derivada de los recuentos mandados y cumplidos. No necesitaban nuestra convicción, ni la de los medios de comunicación, ni la de los partidos que tomaron parte en la elección, ni la de las encuestas de opinión. Les bastaba con la suya propia, como le basta a cualquier tribunal.

El Tribunal no tenía la obligación de anular la elección si no estaba convencido de que ello procediera, ni tenía por qué ordenar un recuento no solicitado, sobre todo si se repara en la presunción de validez que poseen las casillas no impugnadas incluso cuando presentan irregularidades.<sup>4</sup> ¿Volvimos, pues, a un sistema de resolución de las controversias electorales a través del “contencioso-político”? Es

---

<sup>3</sup> Recuérdese que sólo con la reforma electoral posterior a las elecciones adquirió el Tribunal la facultad de abstenerse de aplicar una norma que considere inconstitucional.

<sup>4</sup> Cfr. el argumento de José de Jesús Orozco, por entonces magistrado electoral de la Sala Superior, en *Versión estenográfica...*, p. 22.

difícil decirlo, precisamente porque el Tribunal llamó “acto administrativo” a la calificación electoral, pero hoy existen buenas razones para pensar que lo que tenemos es un contencioso jurisdiccional, imperfecto y poco certero, si se quiere, pero jurisdiccional al fin.

Como señala *Hablan las actas* (p. 58), la Coalición por el Bien de Todos no pidió la apertura de todas las casillas y, en opinión del Tribunal, indebidamente hizo valer dos acciones contradictorias: la de nulidad y la de cambio en la determinación del ganador. Crespo no contradice este argumento de los magistrados, que me parece esencial, aunque poco después se pronuncia por un supuesto deber de anular la elección. De nueva cuenta es la naturaleza del Tribunal y del litigio lo que queda en entredicho.

En efecto, no estamos ante un conflicto entre el interés privado y el interés general, como pretende el autor en las páginas 62 y siguientes, sino de un problema en las consideraciones acerca de la naturaleza de los procedimientos y de los tribunales electorales. La Sala Superior no resolvió como resolvió por pretender absurdamente que se encontraba frente a un conflicto suscitado entre particulares, sino porque entendió (a mi juicio equivocadamente) que el acto de calificación de una elección es un acto administrativo y no propio de un proceso de jurisdicción constitucional, como parece señalar el propio Crespo cuando hace referencia a la naturaleza cualitativa del escrutinio (p. 101). Pero incluso si el Tribunal se hubiese colocado en sede constitucional, las partes en el litigio hubiesen tenido que cumplir con ciertas cargas y obligaciones procesales que ni siquiera el “interés general” puede obviar.

El axioma “hay incertidumbre si los errores de cómputo igualan o superan en número a los votos con los que aventaja el primer lugar a su más cercano rival” (p. 71) acicatea sin duda, pero es, como hemos visto, discutible no sólo en razón de las probabilidades estadísticas sino de la fijeza procesal de las casillas no impugnadas y de la convicción firme a la que parece haber llegado el Tribunal Electoral en razón de ella. No hubo incertidumbre para la Sala Superior y, si bien es cierto que en el terreno de lo que Crespo llama “verdad histórica” un recuento total hubiese sido deseable y saludable, también lo es que el Tribunal no actuó débilmente al no ordenarlo. Me parece que la tesis del “abrir es anular”, esgrimida tras la elección por Jorge Castañeda

quien, ante el “cochinero” generalizado observaba que todos los partidos eran en cierto modo culpables (con lo que la larga y limpia tradición electoral de Acción Nacional era puesta en duda por quien fuera canciller de un gobierno panista), no era entonces ni es sostenible hoy, pero de ella no se desprende necesariamente la tesis del “no abrir es convalidar lo esencialmente nulo”. Simplemente tal axioma no puede derivarse del Derecho Procesal correctamente entendido.

Precisamente en razón de ello fue que el Tribunal aceptó la posibilidad de anular una elección presidencial por una causal en abstracto, por ejemplo, las indebidas injerencias del presidente Fox en el proceso que si bien no podían medirse “cuantitativamente” (*Hablan las actas*, p. 146) sí resultaban objeto de una consideración jurisdiccional más libre que la cuantitativa de las casillas con votos irregulares no impugnados.

José Antonio Crespo no entra al fondo de estas disquisiciones. No tendría por qué, si se considera que su análisis pretende ser meramente estadístico y proyectivo. Parece claro, con todo, que no conoceremos la verdad histórica del 2006 si no nos preocupamos por la integralidad de nuestra perspectiva. El Derecho, en un Estado Constitucional y democrático, es mucho más que el texto de la ley. Y mucho más, incluso, que la aritmética más compleja.

# El transfuguismo electoral en el sistema presidencial mexicano

Luis Efrén Ríos\*

Sumario: I. ¿Qué es el transfuguismo electoral? II. ¿El transfuguismo como parte de la política mexicana? III. Las etapas del transfuguismo electoral mexicano. IV. Una última reflexión: el inicio del debate constitucional.

En este trabajo pretendo analizar —en el marco del presidencialismo mexicano— el debate contextual del transfuguismo electoral en México. Se trata de apuntar, a partir de nuestra realidad e historia política, el concepto de transfuguismo electoral que es la base del debate que nace en el sistema presidencial mexicano, pues la doctrina europea que más ha estudiado este tema en la teoría de la representación política, parte de hechos y problemas distintos que es necesario aclarar para entender la polémica dentro del régimen mexicano basado principalmente en las candidaturas de elección por el principio de mayoría relativa.

En efecto, el objeto de este artículo radica en hacer una descripción breve de la historia del transfuguismo mexicano para explicar y entender esta figura conforme a sus diversas etapas que dan el marco para iniciar el debate constitucional a partir de un significado conceptual de transfuguismo electoral dentro de un sistema presidencial. Me interesa partir de estas bases contextuales a fin de analizar en otro trabajo el debate constitucional.

---

\* Catedrático de filosofía del derecho en la Universidad Autónoma de Coahuila (UAdeC).

## I. ¿Qué es el transfuguismo electoral?

Hablar del transfuguismo en política significa discutir uno de los aspectos más problemáticos de la representación política que la ponen en jaque (Tomás Mallén 2002, 23). Lo es —me parece— por una sencilla razón: el hacer política conlleva, sino siempre sí la mayoría de las veces, el juego de las traiciones y lealtades; ergo, el problema del tratamiento legal del transfuguismo en cualquier caso enfrenta un círculo que lo atrapa: la traición es considerado un acto fundacional de la política liberal que expresa la flexibilidad, la adaptabilidad y el antidogmatismo, atributos necesarios para que el político mantenga los cimientos de una sociedad. El tránsfuga, por tanto, puede guiarse por su pragmatismo y la convicción de la necesaria defensa de sus derechos individuales junto con el loable propósito de mantener intactos sus valores democráticos, con lo cual el romper con quienes le proporcionaron los medios para su elección (dogmáticos y tiránicos ellos), y representar la opción e intereses de quienes son su base electoral, puede llegar a ser una conducta no solo lícita sino moralmente aceptable en un régimen plural. Gobernar es ante todo traicionar (cf. Renui 2002). Por tanto, si el transfuguismo es ante todo traicionar, luego ¿qué tiene de malo ello?, si al final de cuentas es parte de la política basada en las libertades y derechos fundamentales que garantiza una democracia.<sup>1</sup>

No obstante ello, uno de los costos relevantes del mandato representativo como libre y no vinculado, sin duda, es la práctica de representantes indeseables que transitan de una formación política a otra movidos por fines socialmente injustificables (García Roca 2000, 28). Es un tema que recorre toda la historia de la representación política a partir del debate clásico que nos enseña la historia del “gobierno representativo” (Manin 1998). La cuestión es saber si ¿los representantes

---

<sup>1</sup> Es el laberinto del transfuguismo: la democracia liberal lo ampara porque la democracia así se ha construido con tránsfugas que rompieron con el antiguo régimen (Rubio Llorente 1993), pero el exceso inhumano, el «transfuguismo retribuido» (Rodríguez Ramos 1994, 439ss.), podría ser repudiado por el republicanismo de la virtud cívica: una cosa es que se rompa con el gobierno autoritario y otra que se pretenda defraudar al gobierno democrático con el bandolerismo político.

son libres en el ejercicio de su cargo popular? Si deben ser libres, ergo no tiene razón alguna limitar a las tránsfugas: el traicionar es parte de la libertad de disentir, la cual es necesaria en una democracia; pero si el mandato de los representantes debe ser en parte vinculado a los electores o al partido, se plantea entonces sí la necesidad de regular los límites a la libertad del transfuguista para tutelar valores democráticos: lealtad y compromiso con el voto popular.

Pero, ¿a qué nos referimos cuando nos referimos al tránsfuga? En sentido gramatical es aquella persona que huye de una parte a otra; esto es, el tránsfuga político en sentido lato será aquél que pasa de un partido a otro, independientemente de las causas, el móvil y las circunstancias. Esa es la raíz lingüística del sujeto calificado como tránsfuga: persona que cambia de partido o ideología. Empero, no toda persona que cambia en cualquier circunstancia debe ser tenida como tal: es necesario tener un concepto susceptible de ser analizado para una perspectiva jurídico-política (Tomás Mallén 2002, 33). Pero, incluso, el concepto que se tome como base en un determinado régimen político, no debe ser necesariamente el mismo para examinar los problemas que se presentan en otro. Pues esto es lo que sucede entre el transfuguismo del régimen parlamentario (que nace en una determinada institución, cultura política y escenarios diversos), y el transfuguismo que se da en nuestro país dentro de un contexto presidencial. Hay que aplicar entonces un método de pluralismo cultural y de historia para examinar estos fenómenos, aunque después los argumentos de validez desde una perspectiva más filosófica y jurídica puedan servir para el debate en uno u otro contexto político.

En efecto, el transfuguismo se explica en el marco cultural de hacer política a la mexicana: ir por otro partido cuando el suyo no lo presenta a las elecciones, sea porque se le considere un demócrata ejemplar o un oportunista inmoral, o las dos cosas al mismo tiempo, constituye una práctica común del juego político. Es sin duda un problema distinto al transfuguismo parlamentario, en donde el representante elegido cambia de grupo parlamentario, no para buscar el poder porque ya tiene el cargo, sino para hacer gobierno con el que tiene el poder a cambio de ventajas políticas y por móviles muy diversos: el tránsfuga parlamentario es aquel que ocupa una ubicación parlamentaria distinta a la que le correspondería por su adscripción político-

electoral (cf. Navarro Méndez 2000; Tomás Mallén 2002; Soriano 2002). Por lo tanto, en un sistema parlamentario un militante que abandona un partido para postularse por otro, no es necesariamente un tráfuga, porque es parte de su libertad política de afiliarse o dejar de pertenecer a un determinado partido. En cambio, este es el problema que se pretende regular en México: prohibir la libertad de postularse por un partido diferente al que pertenece o perteneció.

En Europa y en algunas partes de América Latina, por el contrario, se le llama tráfuga a aquel que habiendo ganado el espacio parlamentario por medio de la lista de un partido X, se cambia al grupo del partido Y. El tráfuga electoral mexicano, empero, es aquel que cambia de partido para presentarse a las elecciones con otras siglas. Su traición es para ir por el cargo, no para formar gobierno una vez electo. Así, en el transfuguismo electoral-presidencial se busca sancionar el hecho como causa de inelegibilidad: “si te cambias de partido, no puedes participar”, mientras que en el régimen parlamentario tiende a sancionarse al tráfuga con la pérdida de su cargo, lo cual contradice en cierta medida el mandato libre de los parlamentarios.<sup>2</sup>

En el debate del transfuguismo parlamentario se parte de la idea, no por ello discutible, de que el representante le debe el cargo público representativo al sistema de partidos por las listas cerradas y bloqueadas: los partidos son los que obtienen los votos porque son los que hacen las campañas, ergo, los votos pertenecen más a aquéllos que a los elegidos (García Murillo 1996, 70), aunque por supuesto la titularidad del cargo es del elegido y no del partido (Tomás Mallén

---

<sup>2</sup> En España, por ejemplo, el Tribunal Constitucional basándose en la concepción clásica de la prohibición del mandato imperativo de los representantes, tiene una línea jurisprudencial consolidada de declarar inconstitucional las normas que sancionan a los tráfugas con la pérdida de su cargo público representativo, ya que que los elegidos son los titulares del cargo como derecho fundamental (STC: 5/1983, 10/1983, 16/1983, 20/1983, 28/1983, 29/1983, 30/1983 y 28/1984), aunque existe una nueva orientación judicial hacia la representación partidaria, al tomar en cuenta que la adscripción política del representante tiene relevancia jurídica y no solo política, así como el hecho de que los votos para elegir las listas presentadas por los partidos no pueden ser considerados a favor de candidatos singularmente considerados porque todos tienen la misma representación, e incluso la vinculación de los representantes al voto popular porque le deben lealtad a sus electores que los han elegido para orientar su actuación pública en un sentido determinado (cf. Tomás Mallén 2002, 111ss.).

2002, 81ss.; García Roca 2000, 21), razón por la cual se justifica el transfuguismo electoral en el discurso jurisprudencial español. Por el contrario, en el transfuguismo electoral-presidencial mexicano la mayoría de los cargos de elección popular (presidente-gobernadores-municipes; diputados-senadores), surgen de la competencia por el voto y, por ende, los problemas de traición se presentan a la hora de seleccionar las candidaturas de mayoría relativa. Los votos sí pueden ser individualmente considerados para cada candidato que gana en cada distrito electoral. Esto explica el tratamiento diferente que se le debe dar a la deslealtad electoral en un régimen presidencial (ir por los votos para ganar el cargo) frente a traición parlamentaria (ir por los votos para gobernar en el cargo electo). Una y otra se dan en momentos y razones distintas.

En México, por ejemplo, no se presentan serios problemas que ponga en crisis la gobernabilidad en el congreso por razones de transfuguismo: no es común que los legisladores elegidos se vayan con otro partido de manera formal (renuncian para adherirse al partido en el gobierno) o simulada (no renuncian a su partido pero votan todo lo del partido en el gobierno); por supuesto que sí existen casos así,<sup>3</sup> sobre todo en congresos y municipios locales, pero hasta ahora no se plantea que esa actitud aislada, que puede ser un problema igual de grave en el sistema presidencial como lo fue en el caso Fujimori en Perú, implique una prohibición a legislar en nuestro contexto actual porque más bien vivimos hoy en los congresos, por lo general, una unidad partidista que los lleva a decidir en bloques, salvo contadas ocasiones. Nuestro problema más bien es la falta de legisladores libres e independientes a la línea autoritaria, sea la del gobierno o del caudillo, cosa que en las democracias parlamentarias no son problema alguno por haber consolidado la prohibición del mandato imperativo y que ahora hace crisis; pero también es cierto que la directriz del partido (mandato partidista)

---

<sup>3</sup> El hecho de que exista esta diferencia no significa que en el régimen parlamentario no se pueda dar la traición electoral, de la misma manera que en un régimen presidencial se puede dar la deslealtad a la hora de gobernar con los suyos en el congreso. Pero lo cierto es que son notas que los distinguen para los casos mexicano y español, en especial por las instituciones y contextos que se dan en uno y otro sistema de gobierno.

es una forma ordinaria y óptima del cómo funciona el sistema en gobiernos divididos, mientras que en México eso (línea del presidente o del partido) puede llegar a tener hasta mala prensa y puede, por sentimentalismo añejos, abortar toda una discusión en el congreso por más que parezca absurdo:<sup>4</sup> en teoría, debe ser el presidente el que marque la directriz a debatir. Paradojas o atrofas de cómo se vive y se entiende la democracia. Pero lo cierto es que el transfuguismo electoral que se da en el sistema presidencial mexicano, debe de partir de bases y supuestos diferentes para discutirlo.

## II. ¿El transfuguismo como parte de la política mexicana?

Hechas estas aclaraciones, es importante señalar que el juego de las traiciones es consustancial a la política y al buen Príncipe, como bien lo comentaba Nicolás Maquivelo, y el problema que enfrenta todo aquel que aspira el poder, no es el de ser leal o desleal (porque eso dependerá de la rentabilidad política y los cálculos y estrategias más adecuadas), sino más bien el dilema para el político será el no dejarse traicionar por otros lo suficiente para irremediablemente perder el poder. Ese es su problema.

Claro está que el transfuguismo plantea un debate desde la filosofía moral: si es aceptable o no permitir las traiciones en el marco de la libertad política. Por un lado, en efecto, el tráfuga se le asocia con los aspectos más negativos de la naturaleza humana: traición, deslealtad, codicia, oportunismo, avaricia, doblez. Por el otro, esta conducta puede ser una virtud cívica del buen republicano: romper y oponerse al grupo del poder para promover la reforma o la revolución del sistema político injusto que dominan autoritariamente unos cuantos. Esto es: hay transfugistas que “no son tan malos” (Rubio Llorente 1993, 13; García Roca 1995, 77ss.).

---

<sup>4</sup> Hoy vivimos el debate de la reforma petrolera. Pues bien, el PRD que es el partido de mayor oposición al tema y que, además, es el que tiene una mayor división hacia el interior por el conflicto de su proceso de selección de dirigente nacional, no presenta en realidad riesgos de transfuguismo parlamentario que hagan ir con otro u otros partidos en la toma de las decisiones. Son fieles a sus liderazgos, ideologías y base electoral.

No me interesa aquí tomar partido: en todo caso el transfuguismo puede ser aceptable o inaceptable, según cada caso concreto y la concepción política que justifique la conducta: el liberal pugnará por las prácticas tránsfugas como parte de las libertades fundamentales en una sociedad democrática, pero el republicano deberá apelar más por las virtudes de lealtad que rechacen el bandolerismo político. Lo que me importa es, en primer lugar, hacer algo de historia en el contexto mexicano. Esto como punto de partida nos puede dar un primer cimiento para entender el problema. Luego, entonces sí, comenzar a realizar en un trabajo posterior los juicios de valor para construir la agenda temática del tema.

En México, el transfuguismo político es un concepto jurídicamente reciente. Ha sido tratado en algunos casos concretos en el TEPJF: González [2003], Luna [2006] y Albores [2007], y algunas legislaciones locales (Morelos, Coahuila y Distrito Federal) han construido una política legislativa en contra de los transfuguistas como medida obvia para fortalecer a los partidos en el gobierno a fin de disminuir los riesgos o problemas de división partidista.<sup>5</sup> En el ámbito del congreso federal es un tema también pendiente de discutir.<sup>6</sup> Por su parte, los casos Coahuila [2007] y Distrito Federal [2008] son la base para que la SCJN y el TEPJF por la vía de la acción de inconstitucionalidad, tengan la oportunidad de deliberar de manera más completa el tema del transfuguismo electoral, el cual resulta ser una figura clave en la transición democrática del país: los tránsfugas, principalmente priistas,<sup>7</sup> han contribuido a la alternancia en el poder desde las últimas décadas del siglo XX a la fecha.

---

<sup>5</sup> Por la dinámica del federalismo electoral mexicano no es difícil encontrar otros casos judiciales y legislaciones locales que se refieran al tema. Mi investigación es limitada aún para monitorear todo el elenco que ofrece el sistema electoral en México.

<sup>6</sup> Existe una iniciativa sin dictaminar del diputado Gustavo Cárdenas Monroy del Grupo Parlamentario del PRI, la cual tiene que tiene por objeto reformar el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer que no puede ser candidato el "ciudadano que provenga de partido diverso al postulante a no ser que evidentemente se haya separado de manera formal y definitiva del partido de origen al menos tres años antes de la fecha de registro para las candidaturas de la elección de que se trate" (Cámara de Diputados LX Legislatura, *Gaceta Parlamentaria*, año IX, número 2109, 10 de octubre del 2006, México, D.F.).

<sup>7</sup> El transfuguismo no es una práctica exclusiva del PRI, aunque sí es el partido que más casos emblemáticos tiene: partidos grandes y chicos pierden y reciben, a la vez, a los transfuguistas como parte de sus estrategias electorales. El PAN y el PRD, por

Veamos la historia del transfuguismo descrita en forma muy sucinta.

### III. Las etapas del transfuguismo electoral mexicano

Si identificáramos las diferentes manifestaciones que en la política mexicana se han dado desde la etapa post-constitucional a la fecha (1929-2008) sobre el transfuguismo, se podrían asumir cuatro etapas claramente diferentes entre sí. Enseguida las describió.

#### 1. La fidelidad y disciplina con el partido hegemónico

Durante los 72 años del régimen priísta, el transfuguismo no fue problema; al contrario, la lealtad y disciplina al partido único en el poder, era la base para articular el régimen presidencial. En México, durante mucho tiempo la selección de la mayoría de los representantes se daba por medio de una sola persona, el presidente. Él era el que decidía a los gobernadores, a los legisladores y hasta a su sucesor. Él los ponía y también los quitaba. El presidente construía a su clase política a través de un solo partido. Los legisladores, por ejemplo, se ganaron el mote de “levanta dedos del presidente”, porque todo lo que les enviaba se lo aprobaban sin discusión. Esto no significa, claro, que la llamada dictadura perfecta del régimen priísta (1929-2000), no tuviera contrapesos políticos; esas cuestiones se decidían a partir de las llamadas reglas no escritas de las decisiones de los presidentes, pero la regla era el funcionamiento hegemónico de un solo partido en el poder, de un solo líder llamado presidente.

La idea del pluralismo unipartidista, por no hablar de una democracia unipartidista, se veía sostenida, mejor que por ningún ejemplo, por el caso mexicano. Era la descripción del sistema de partido

---

ejemplo, recibieron a algunos tránsfugas priístas para ser postulados por esos partidos en la elección presidencial del 2006. Mas recientemente en la elección de la gobernatura de Yucatán 2007, el PAN tuvo una fractura interna porque una militante distinguida de muchos años se postuló por otro partido emergente. El PRI, por el contrario, después de las elecciones presidenciales ha recuperado terreno electoral, sencillamente porque respiran, a causa de sus experiencias dolorosas, un aire nuevo de unidad y cohesión partidista en los contextos locales.

autoritario, pero no era una dictadura (Sartori 2000, 279). México se gobernaba por su presidente, lo que hacía recordar al dictador de tipo romano. Se decía que los mexicanos evitaban la dictadura personal al retirar a sus dictadores cada seis años (Brandenburg 1967, 141), pero en realidad lo que se evitaba era el gobierno vitalicio por un solo hombre (Sartori 2000, 282). La disposición hegemónica mantenía unido al PRI que se privilegiaba por la falta de un sistema competitivo. México era en el mejor de los casos una “cuasi democracia”, una “democracia esotérica”, pues en realidad el régimen priísta basado en el presidencialismo era un caso claro de partido hegemónico que permitía a partidos de segunda clase mientras, y en la medida en que, sigan siendo lo que son: de segunda (Sartori 2000, 282-3). El sistema mexicano entraba en la clasificación de las cínicas y supuestas democracias de partido único que suelen otorgar escrupulosamente a cada ciudadano un voto, y sólo uno, para ese partido (Dworkin 2003, 210).

Pues bien, la clase política no funcionaba en el ejercicio de la libertad política de disentir o contradecir al presidente, luego el encontrar a un tráfuga priísta era, por decir lo menos, un político que no sabía jugar las reglas para llegar al poder: el que se cambiaba de camiseta partidista, estaba destinado al fracaso político. Por tal razón, es una etapa en donde la oposición se daba más por la ideología, intereses y convicciones de los grupos diferentes al PRI, que por disentir y cambiar de alternativa política. No había más que una alternativa si se quería llegar al poder: ser del PRI.

## 2. El rompimiento a la disciplina del régimen presidencial

Las reglas cambian. El sistema político busca democratizarse. El pacto a la transición por la alternancia política es crucial desde los sesenta hasta los noventa del siglo XX (Cansino 2000). Efectivamente, por la necesidad de pacificar a una sociedad cada vez más abierta y plural, se negocia por la clase política, en forma gradual, la modificación de las reglas [autoritarias por unas democráticas], aunque también se hacía desde la clase priísta como una respuesta para administrar a la oposición a fin de mantener aún el dominio del par-

tido hegemónico: los espacios que la minoría ganaba, también los ganaba la mayoría; se aumentaban las curules para la oposición pero también para el gobierno federal: fue la inclusión a secas y poco a poco. La representación política simulada: el partido en el gobierno no perdía su regla de gobernabilidad; no tenía, por tanto, la necesidad de pactar, negociar o debatir con la oposición porque tenía la mayoría garantizada.

Este proceso de negociación política, desde el punto de vista electoral, produjo un sistema partidista con representación mínima, primero; luego la introducción de la representación proporcional para llegar, finalmente, a un sistema segmentado mayoritario (Nohlen 2004, 321ss.). Con estos cambios, sin embargo, se avanzó. Se logra, en un primer momento, la representación de la oposición en el poder aunque con claro dominio del PRI, pero se estableció un órgano autónomo para garantizar elecciones limpias para tener las condiciones mínimas de una competencia más democrática (el acceso a medios, financiamiento público, órgano judicial como tercero imparcial, etc.).

El parte aguas del movimiento democrático es la elección presidencial de 1988, en donde el candidato oficial llega deslegitimado por un movimiento de izquierda nacido en la ruptura del propio partido en el poder, el PRI. Fue el inicio del “rompimiento del monopolio del partido hegemónico” (cf. Muñoz 2006). Esto generó luego que en los ochentas y los noventas el partido oficial, el PRI, comenzara a perder posiciones electorales: de gobernaturas a municipios, hasta llegar a la presidencia. El primero en ganar fue el PAN, luego el PRD. Mientras tanto el órgano electoral se fortalecía y cada vez más existía la confianza de que el voto sí vale y cuenta. Sin embargo, la lucha no era sencilla: la elección federal de 1991 representa, por ejemplo, que en ese momento aún no se gozaba de procedimientos electorales que resultaran incuestionables, con lo cual resultaba necesario el avance de procedimientos electorales más democráticos (cf. Sánchez 1991). La elección presidencial de 2004, la última del régimen oficial, se da en el contexto del voto del miedo. El PRI gana con amplio margen, pero la elección es presidida por dos hechos que van a cambiar el rumbo de la historia del país: el 1º de enero de 2004 aparece un movimiento indigenista en Chiapas, y meses después, se asesina en un mitin político al candidato oficial del PRI en

Lomas Taurinas, Tijuana. No obstante, el PRI gana con amplio margen la presidencia de la república en 1994 por un miembro de la clase tecnócrata que domina el poder desde 1992. Luego, la elección intermedia de 1996 es crucial porque por primera vez el Distrito Federal, la capital de México, va a ser gobernada por un partido de izquierda, el PRD, justamente por el candidato del movimiento democrático que en 1988 puso en duda la legitimidad del régimen priísta: el ingeniero Lázaro Cárdenas, el “tránsfuga democrático”, el hijo del general Lázaro Cárdenas que es un icono del régimen priísta por nacionalizar el petróleo.

Desde este período (1988-1999) se comienza advertir una conciencia más intensa para defender el derecho a ser votado. Las elecciones son defendidas en su mayoría, incluso hasta con la resistencia civil que pone en riesgo la vida. La oposición reclama cada vez más sus triunfos electorales, desde la etapa del presidente Salinas a Zedillo. Los conflictos post-electorales son comunes; se pone en riesgo, por la violencia, la gobernabilidad del país. No hay elección en donde la acusación de la trampa electoral a favor del gobierno oficial sea el discurso permanente de la oposición. El descrédito comienza. El hartazgo es tangible porque el PRI comienza a perder. El régimen salinista opta, por lo tanto, por la negociación política con la oposición: los fraudes electorales se tratan de corregir mediante la salida de los gobernadores electos ilegítimamente y la entrada, pactada, con la oposición para llegar al poder en los gobiernos locales. Es la etapa de la política de la concertación: se pacta ceder el poder a la oposición por los fraudes cometidos, medida que en el régimen zedillista (1994-2000) es ineficaz porque se complica al ponerla en práctica en la elección de Tabasco en 1995 —que es defendida por los grupos duros del PRI que enfrentan al presidente— y, por ende, el gobierno priísta opta mejor por reconocer los triunfos de la oposición, debilitar la vida partidista del PRI y, al mismo tiempo, acelera, sin reserva, la reforma política para garantizar las elecciones democráticas que luego darán el triunfo de la alternancia política en la siguiente elección presidencial del 2000: es la etapa de la democracia sin adjetivos. Fue el paso a un sistema competitivo que puso en peligro la unidad del PRI: los tránsfugas comenzaron a aparecer porque las reglas del juego eliminaron las sanciones prohibitivas inflingidas por la fórmu-

la hegemónica a las escisiones y las rupturas con el partido; al contrario, romper con el PRI se vuelve en un riesgo que puede traer como consecuencia el ganar el poder.

Durante este período, el transfuguismo es parte de la alternancia en el poder. La fundación del PRD se hace principalmente por tráfugas priistas que reclaman un nuevo régimen político, diferente al que ellos mismos habían participado y vivido de él, pero que dejó de servir para tutelar sus legítimas aspiraciones por el poder en un régimen más democrático: libre y competitivo. Incluso, el ser tráfuga en esta época resulta bien visto, tiene buena prensa, porque se parte de la idea que la persona que abandona el PRI y se cambia al PRD, está en contra del régimen priista del que ya no se quiere pertenecer. El pensar en una restricción o prohibición legal por el cambio partidista, cuando era un solo partido el que dominaba, significaría el discutir una norma que el PRI debió edificar para seguir manteniendo su ilegítima hegemonía en el poder, pero también implicaría un rasgo notoriamente y esencialmente autoritario: no permitir la desidencia y la crítica a un régimen político pobre en libertades. El transfuguismo, pues, es parte de las razones que permitieron el cambio democrático en el país.

### 3. El oportunismo y el bandolerismo político

No fue sino en el 2000 cuando un partido de oposición, el PAN, gana la presidencia con amplio margen, el 43% de los votos, lo cual consolida el movimiento de defender la oportunidad de ser votado porque se constata la caída del partido hegemónico en su columna vertebral, la presidencia de la república, que era la que asfixiaba la libertad política; a grado tal que llegamos en la última elección presidencial de 2006 con la posibilidad real de que cualquiera de los tres partidos más importantes en México (el PAN, el PRI o el PRD) hubieran podido ganar la elección presidencial. En efecto, en los años noventa del siglo XX, el transfuguismo es una estrategia política rentable, casi monopolizada por el PRD pero sin excluir a otros partidos: los cuadros que había formado el PRI comienzan principalmente en algunos estados de la república mexicana, ha desertar. En muchos se gana el poder por el divisionismo en el PRI, en otros se pierden la

oportunidad de la alternancia, pero comienzan a ser competitivos una clase política disidente al grupo en el poder. Comienza pues una etapa de oportunismo político: ser tráfuga ya no se castiga como en el régimen priista, sino que se premia en muchas ocasiones con la posibilidad de llegar al poder.

Es un período en donde los militantes han construido reglas para modificar los privilegios de la cúpula. Se ha ensayado la consulta a la base como el criterio más adecuado para seleccionar a los dirigentes partidistas y a sus propios candidatos. El PRI es quizás el partido que desde 1999 a la fecha practica con más frecuencia este método abierto del sufragio casi universal para seleccionar a sus candidatos en algunas elecciones, lo cual paradójicamente generó la mejor condición partidista para la elección presidencial de 2006 por sus resultados locales, pero que en la elección presidencial tuvo el mayor de los riesgos porque una parte de su cúpula, la tecnocrática y la sectorial, cuestionaron severamente la selección del candidato y dieron lugar a las fugas, divisiones y desealdades en plena campaña electoral. No fue la base del partido, el PRI, sino la cúpula la que hizo que se fraccionará y dividirá un partido en medio de una campaña presidencial que se caracterizó por los transfugistas que abandonaron el PRI y que, por tanto, generaron paradójicamente los desprendimientos progresivos de la base electoral.

Por lo tanto, el transfugismo ya no tiene tan buena prensa. El oportunista político ya no es tan disciplinado con su partido, sino que ahora le es rentable para ganar el tener que dejar de ser parte del partido que lo formó. Pero por más inmoral que sea el móvil del tráfuga no existe, empero, regulación legal que disuada o prohíba tal práctica, porque es parte de la nueva forma de hacer política durante este período que en la práctica se premia. Cada candidatura relevante está sujeta al cálculo de irse o no del partido, de buscar o no otros colores partidistas, o bien, de vender o no el capital político que se tiene en un determinado partido para jugar en contra de los intereses institucionales y partidistas para que otro se beneficie: dividir para que un tercero gane. Las candidaturas en el peor de los casos se comienzan a vender y los tráfugas obtienen en forma retribuida un beneficio ilegal a consecuencia de su deslealtad y traición partidista.

#### 4. La construcción de una partidocracia competitiva

La selección de la candidatura es, quizás, el suceso más importante en la vida interna de un partido, el cual tiene gran impacto en la formación de la voluntad popular y la del Estado, pues tanto la expresión del voto como el acceso al poder y su ejercicio dependen en mucho de la persona seleccionada por el mandato de los partidos (Duverger 1988, 163ss.). Los partidos, en efecto, tratan de influir en la selección y el mandato del personal gubernamental mediante la presentación de candidatos a los cargos electivos, pero también les interesa orientar las políticas conforme algunos principios o tendencias acerca de los cuales están de acuerdo la mayoría de sus miembros. Se trata de definir el poder. No es algo secundario; al contrario, es una problemática central del derecho a ser votado. La mayoría de los procedimientos para ser electo pasan, como primer laberinto a sortear, por tener que definir las reglas más aceptables para elegir a los candidatos en el marco del sistema de partidos; es, incluso, el tramo más complicado que afrontan en la lucha por el poder y que, además, tienen que resolver en forma correcta, en tanto que una decisión errada, tanto procedimental como sustancialmente, provoca —la mayoría de las veces— el perder la propia elección.<sup>8</sup> En síntesis, los partidos son necesarios para operar la democracia: la “voluntad colectiva se

---

<sup>8</sup> En la elección presidencial de 2006, los analistas políticos coincidían en señalar que una de las razones por las cuales el PRI —que se presentaba antes de las elecciones como el partido mejor posicionado electoralmente—, se fue al tercer lugar, se debió al pésimo procedimiento para elegir a su candidato por sus problemas internos, no obstante que su candidato era el más fuerte hacia el interior pero el más vulnerable hacia el exterior. Por el contrario, el PAN, el partido en el poder y que antes de la elección se presentaba como el partido más endeble por su desgaste en el gobierno, fue el que ganó la presidencia en forma controversial con un candidato que muchos consideraban débil, pero que se fortaleció ante todo por su elección interna. Finalmente, el PRD, PT y Convergencia que presentaron la *Coalición por el Bien de Todos* con un candidato único, el más popular y mejor posicionado antes y durante el proceso electoral; quedaron en un apretado segundo lugar, sin haber tenido en realidad un procedimiento de competencia interna para elegirlo. Los demás partidos, el PASC (ahora PAS) y PNA, en realidad no tenían ninguna posibilidad de ganar la presidencia, aunque es relevante destacar el caso del PASC en donde las pugnas internas pusieron en riesgo tanto la candidatura presidencial como el registro de ese partido por un problema de mando estatutario en el ejercicio de los recursos de campaña.

forma en la libre concurrencia de los grupos de intereses constituidos en partidos políticos: la democracia no es posible sino como transacción y compromiso entre esos grupos opuestos. No siendo así, corre el peligro de transformarse en su contrario: en autocracia” (Kelsen 2002, 592). Ellos son los que eligen a los que van a ser electos por el pueblo; los ejercen en forma real el monopolio de las candidaturas; en suma, los que concretan a los elegibles dentro del estado de partidos (Blanco 1990, 33ss.; Rodríguez 1990, 106).

Pues bien, los problemas se complican en la medida en que se diseñan, negocian e instrumentan las convocatorias para elegir a los candidatos por la vía partidista, lo cual puede generar divisiones, traiciones y transfugismo que al final terminan por debilitar a un partido. Es, por tanto, la cuestión más importante y compleja en la vida interna de un partido, seguida de la selección de los dirigentes y de la base militante, adherente y simpatizante, porque de ella depende en gran medida el acceso al poder como una de las finalidades esenciales que tienen los partidos como entidades de interés público. Pero no solo es complicado este procedimiento por lo que está en juego, el poder, sino porque la misma candidatura es de suyo compleja por su propia naturaleza. En ella se sintetiza el conjunto de intereses, ideologías y fines que tiene toda persona y que, por tanto, expresa los sentimientos o las razones que la ciudadanía asume cuando toma decisiones públicas basadas en su interés personal: ganar un cargo público para representar a su comunidad. La imagen que identificara el electorado para decidir su voto, en gran parte, se orienta porque ese rostro del candidato, seleccionado por el partido, persuada, convenga y convenza. En consecuencia: el parto de la candidatura puede ser uno de los momentos más dolorosos en la vida interna del partido; es cuando los hijos de un partido deciden luchar entre ellos para alcanzar el poder y se olvidan, por supuesto, de cualquier aspecto fraternal entre ellos.

La experiencia mexicana revela que en los últimos años la lucha por el poder tiene mayores enfrentamientos entre los aspirantes de un mismo partido, que de los de afuera. Es la selección interna del partido la que puede llegar a determinar el resultado final en una elección, el de ganar o perder el poder. Es útil, por tanto, encontrar los criterios más aceptables para que todos los partidos tengan una fórmula correcta que permita seleccionar con certeza y objetividad a sus liderazgos

políticos bajo principios de lealtad y convicción partidista para no defraudar a su base electoral. En efecto, los conflictos internos generan divisiones, traiciones y movilidad política que al final terminan por debilitar la preferencia electoral de un partido.<sup>9</sup> El PRD, por ejemplo, nació fundamentalmente con liderazgos que pertenecían al PRI y que, además, rompieron con él en una etapa de la transición democrática. Pero lo cierto es que los problemas de transfuguismo que se pretenden regular en México, son muy diferentes a los que ordinariamente se regulan en el sistema parlamentario. No se trata de sancionar a los legisladores que cambian de camisa partidista en el congreso a la hora de tomar decisiones o formar repartos de gobierno por razones retribuidas ilegalmente, sino la discusión está en si es válido prohibir que los militantes de un partido participen políticamente como candidatos de otros partidos rivales por razones igualmente retribuidas, a fin de evitar el bandolerismo electoral. Ese es el problema. ¿Y por qué? La práctica releva que ese tipo de transfuguismo afecta el nivel competitivo del partido: los cuadros tráfugas hacen perder o ganar. ¿Es válido sancionar este tipo de transfuguismo?

#### IV. Una última reflexión: el inicio del debate constitucional

El 5 de noviembre de 2007, la SCJN declaró la inconstitucionalidad de una norma que impide a los tráfugas-electorales la posibilidad de ser votados por haber sido postulado a un cargo de elección po-

---

<sup>9</sup> En la pasada elección federal, el PRI, fue el que presentó una mayor conflictividad en la elección de los candidatos al Congreso de la Unión. En primer lugar, el TEPJF anuló la regla de la cúpula que pretendía validar las fórmulas de diputados y senadores por medio de un órgano con un nivel de representación de tercer nivel (Comisión Política Permanente), quedando al final un órgano más representativo por razón del número de integrantes como lo es el Consejo Político Nacional (*vid.* SUP-JDC-8/2006). Luego fue pública la polémica que se dio al momento de llevar a cabo la validación de las candidaturas en el Consejo Político Nacional, lo que, incluso, hizo suspender la sesión por la falta de acuerdo y el malestar de la selección. Finalmente, se plantearon diversos casos concretos por la vía judicial que reclamaban la pretensión de ser escogidos por ser el perfil idóneo. El PRI, al final de la elección federal de 2006, terminó siendo el partido que más posiciones y cargos de poder perdió.

pular por un partido diferente al que pertenece. En efecto, la legislación electoral de Coahuila estableció una causa de inelegibilidad por razón de deslealtad partidista: “todo aquel que se cambie está fuera de la competencia”. Se prohibió, así, la movilidad partidista a la hora de buscar la candidatura de un “cargo público representativo” que es la base del derecho político fundamental de acceder, en condiciones de igualdad y sin restricciones ni distinciones indebidas, a las funciones y cargos en una democracia representativa (Aguiar de Luque 1984; García Roca 1995, 1999 y 2000; Pulido Quecedo 1992; Martín Nuñez 1996; Rallo Lombarte 1997; Salazar 1999).

La SCJN ha dicho pues en el caso Coahuila [2007] que no es válido establecer en la ley como requisito para desempeñar un cargo de elección popular, el que se exija el no haber sido integrante de un partido político distinto al que lo postula cuando menos dos años antes de la fecha de registro de candidatos de elección de que se trata. Es decir: el transfuguismo así regulado es inconstitucional porque afecta el contenido esencial del derecho a ser votado. Este criterio inicial es importante para entender la orientación del discurso judicial en torno a una cuestión de constitucionalidad del transfuguismo electoral. Sería interesante revisar las diversas cuestiones que se pueden deliberar en torno a este tema, a partir de los diversos casos concretos y abstractos que de manera preferente han venido construyendo el significado del transfuguismo electoral en el marco del derecho fundamental de ser votado (*leading cases*).

Pues en el caso Coahuila [2007] el objeto de la norma era claro: impedir la participación del tránsito partidista. No podrían presentarse a las elecciones —predicaba la regla invalidada por la Corte— las personas que hayan sido integrantes de un partido político distinto al que lo postula.<sup>10</sup> Esta regla, por tanto, prohibía los cambios de

---

<sup>10</sup> El artículo 15, fracción IX, de la Ley de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales del Estado de Coahuila de Zaragoza, establecía que para desempeñar un cargo de elección popular se deberán cubrir, entre otros requisitos, el no haber sido integrante, en los términos de los estatutos correspondientes, de un partido político distinto al que lo postula cuando menos dos años antes de la fecha de registro de candidatos de la elección de que se trate. En el ámbito local, la reforma se bautizó en la prensa como *ley anti-chaquetera*.

colores partidistas a la hora de competir por una candidatura, bajo la pena de que al hacerlo no se podría ser seleccionado por otro partido. La razón de la regla antitránsfuga se explica por la idea de tutelar la lealtad partidista y evitar, por ende, el divisionismo que pone en riesgo una probable victoria electoral de un partido que se ve afectado por la traición de sus integrantes: se promueve pues el castigo a los desleales que cambian de partido para poder ganar un cargo representativo. En consecuencia, la cuestión que se analizó en sede judicial y en el marco del derecho fundamental a ser votado, radicó en deliberar ¿si era válido o no prohibir la libertad política del sujeto que, al ser integrante de un partido, resulta que es postulado por otro? Dicho de otra forma: ¿es válido cambiar de partido para ir por el poder?, o más bien, ¿se debe prohibir en la democracia la traición política en la lucha por los cargos públicos representativos?

Estas cuestiones son el inicio del debate constitucional del transfuguismo en México. El punto de partida es el discurso argumentativo del caso Coahuila [2007], el cual tiene como antecedentes inmediatos los casos González [2003], Luna [2006] y Albores [2006] que constituyen, sin duda, la base sustancial para la discusión del caso Distrito Federal [2008]. Este último, además, puede servir de marco para el nuevo debate que puede reelaborar y, en su caso, refinar la interpretación de la SCJN a partir de problemas y escenarios diferentes, tal como lo es el hecho de prohibir la libre participación del tránsfuga que participa en un proceso de precampaña de un partido diferente al que lo postula.<sup>11</sup>

Me interesa destacar sobre todo que la cuestión no esta cerrada, por el contrario, existe la posibilidad de examinar una nueva línea argumentativa, a propósito de la opinión del TEPJF (SUP-AG-20/2007), en donde el criterio de inconstitucionalidad de la regla en contra de los tránsfugas electorales puede variar dado que se introducen nuevas variables y realidades al problema. La Corte, por lo tanto, deberá

---

<sup>11</sup> Hasta la conclusión de este trabajo, esta pendiente de resolver la acción de inconstitucionalidad 58/2008 y sus acumuladas, promovida por el Partido del Trabajo en contra de la fracción IV del artículo 222 del Código Electoral del Distrito Federal. El actor alega, entre otras cuestiones, que dicha norma establece un obstáculo injustificado que vulnera el derecho a ser electo, ya que prohíbe que una persona pueda ser postulada por un partido, si durante el proceso electoral participó en la precampaña de otro.

examinar y construir, con una mayor profundidad y refinamiento, la mejor concepción de las restricciones (aceptables e inaceptables) que se pueden legislar en torno a los límites del derecho a ser electo por razón de la deslealtad y cambio partidista en una elección.

Es una problemática, a mi juicio, que resulta relevante para debatir el tipo de concepción filosófica que pretendamos justificar en torno a la representación política: si bien es cierto que el debate clásico entre el mandato “libre o dependiente, vinculado o desvinculado”, es una discusión de la teoría de la representación política que se refiere al ejercicio del poder, a sus límites, no a las reglas que dan acceso (Pitkin 1985; Sartori 1999; Bobbio 2003), aquí me interesa retomarlo como eje toral para discutir el grado de lealtad o deslealtad que se debe permitir o prohibir a la hora de luchar por el poder en un sistema de partidos. Pues aunque la polémica del transfuguismo en México se ha dado en el contexto de un sistema presidencial, preferentemente en cargos de elección por el principio de mayoría relativa y con problemas en especial sobre el acceso al poder (ir por otro partido para ganar el cargo público), y no únicamente en la cuestión del ejercicio como en el régimen parlamentario (cambiar de partido para formar gobierno con otros), me parece que no resulta deleznable analizar el tratamiento legal que se le debe dar al tránsito electoral como parte de un problema que debilita el sistema de partidos en un régimen presidencial. Ello es así, pues la pregunta del transfuguismo en el sistema mexicano debe reformularse: ¿si para la democracia presidencial importa el garantizar políticos leales a su partido y base electoral, no sólo a la hora de legislar y controlar al Ejecutivo, sino también desde el momento de ir por el voto popular en los procesos electorales? Dicho de otras maneras: ¿es válido una regla anti-tranfuguista para limitar a la clase política de un sistema presidencial?, ¿se puede justificar una concepción del mandato partidista para tutelar la lealtad a los partidos y su base social?, ¿el mandato partidista tendría que ser imperativo o libre a sus militantes a la hora de ir por las candidaturas?

En suma, estas son algunas cuestiones que trataré apuntar en un trabajo diverso como parte del inicio de una cuestión constitucional del transfuguismo en México.

## Bibliografía

- Aguiar de Luque, L. (1984): "Derecho de participación", Comentario a las Leyes Políticas (O. Alzaga Villaamil, coord.), tomo II, Edersa, Madrid.
- Blanco Valdés, R. (1990): Los partidos políticos, Tecnos, Madrid.
- Brandenburg, F. (1967): *The Making of Modern Mexico*, Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall.
- Caamaño, F. (2000): El derecho de sufragio pasivo, Aranzadi, Navarra.
- Cansino, C. (2000), "La transición mexicana 1977-2000", Centro de Estudios de Política Comparada, México.
- Duverger, M. (1988): Los partidos políticos, trad. J. Campos y E. González, FCE, México.
- Dworkin, R. (2003): *Virtud soberana. La teoría y la práctica de la igualdad*, trad. M. J. Bertomeu y F. Aguilar, Paidós, Barcelona.
- García Murillo, J. (1996): *La democracia en España*, Alianza Editorial, Madrid.
- García Roca, J. (1995): "La difícil noción de cargo público representativo y su función delimitadora de los derechos fundamentales del artículo 23.2 de la Constitución", *Revista de las Cortes Generales*, n. 34.
- García Roca, J. (1999): *Cargos Públicos Representativos. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, Aranzadi, Pamplona.
- García Roca, J. (2000): "Los derechos de los representantes: una regla individualista de la democracia", *Parlamento y Constitución*, Cortes de Castilla-La Mancha y Universidad de Castilla-La Mancha, n.4.
- Kelsen, H. (2002): *Teoría General del Estado*, trad. L. Legaz Lacambra, Comares, Granada.
- Manin, B. (1998): *Los principios del gobierno representativo*, Alianza, Madrid.
- Martín Nuñez, E. (1996): *El régimen constitucional del cargo público representativo*, Editorial Cedecs, Barcelona.
- Muñoz, V. et al., (2006): *Partido Revolucionario Institucional 1946-2000. Ascenso y caída del partido hegemónico, Siglo XXI y UNAM*, México.

- Navarro Méndez, J. I. (2000): "Patología del transfuguismo político: grandes males, pero ¿buenos remedios?", en *Revista de las Cortes Generales*, n. 49, pp. 7-56.
- Nohlen, D. (2004): *Sistemas electorales y partidos políticos*, FCE, México.
- Pulido Quecedo, M. (1992): *El acceso a los cargos y funciones públicas. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, Parlamento de Navarra-Civitas, Madrid.
- Rallo Lombarte, A. (1997): *Garantías electorales y Constitución*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales y Boletín Oficial del Estado, Madrid.
- Renui, J.M. (2002): "Transfuguismo", R. Reyes (Dir): *Diccionario Crítico de Ciencias Sociales*, Publicación Electrónica, Universidad Complutense de Madrid, "<http://www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario>".
- Rodríguez, Á. (1990): "El Estado de Partidos y algunas cuestiones de derecho electoral" en *Revista de Derecho Político*, núm. 31.
- Rodríguez Ramos, L. (1994): "Transfuguismo retribuido y cohecho", *Actualidad Penal*, n. 22.
- Rubio Llorente, F. (1993): "Los tránsugas o son tan malos", *El País*, 6 de octubre de 1993.
- Sánchez, A. et al., (1991), *Las elecciones de Salinas. Un balance crítico a 1991*, FLACSO-Plaza y Valdés Editores, México.
- Salazar, O. (1999): *El candidato en el actual sistema de democracia representativa*, Comares, Granada.
- Soriano, R. (2002): "El transfuguismo: estafa política a la voluntad ciudadana", en *Derecho y Libertades*, n. 11, UC3M, Madrid, pp. 597-609.
- Sartori, G. (2000): *Partidos y sistemas de partidos*, trad. de F. Santos Fontela, Alianza, Madrid.
- Tomas Mallén, B. (2002): *Transfuguismo parlamentario y democracia de partidos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.

## Casos citados

Albores [2006]: SUP-JDC-1685/2006

Coahuila [2007]: AI-158/2007 y sus acumuladas

Distrito Federal [2008]: AI-158/2008 y sus acumuladas

González [2003]: SUP-JDC-341/2003

Luna [2006]: SUP-JRC-394/2006

## Sección Estados



# La reforma constitucional en materia electoral en el estado de Guerrero

David Cienfuegos Salgado\*

SUMARIO: I. La reforma federal. II. La reforma constitucional local. III. La constitucionalidad de la reforma constitucional.

Ha sido reiterada, en nuestro sistema constitucional, la característica de que las reformas a las constituciones locales son las más de las veces imitativas de las reformas de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). Mediante los correspondientes procedimientos de reforma constitucional, las legislaturas “bajan” las disposiciones federales al ámbito local; así, la mayoría de las veces las reformas no son procesos innovadores o creativos, sino reflejos del constitucionalismo federal.

Esta característica se hace evidente cuando la revisión y reforma constitucional federal impone expresamente a las legislaturas locales la obligación de adaptar el marco jurídico local a las nuevas disposiciones. Es el caso de la reforma electoral de noviembre de 2007.

A continuación nos ocuparemos de algunos aspectos de la reforma constitucional en materia electoral que se realizó en el estado de

---

\* Secretario de Estudio y Cuenta en la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Guerrero en diciembre de 2007, siguiendo el dictado de la reforma a la CPEUM.

## I. La reforma federal

El 13 de noviembre de 2007, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* una reforma constitucional federal en materia electoral, misma que estableció las bases a que se encontraban obligadas las legislaturas de las entidades federativas, dándoles un plazo para realizar las adecuaciones constitucional y legal correspondientes. Las entidades federativas iniciaron sus reformas electorales, atendiendo a lo que Manuel González Oropeza denomina modificaciones imitativas y restrictivas.<sup>1</sup>

Las bases que se impusieron a las entidades federativas están contempladas, principalmente, en el artículo 116 constitucional (122 para el Distrito Federal), sin omitir que algunas disposiciones que afectan a los sistemas electorales locales, como el acceso a medios de comunicación, se encuentran en el artículo 41. En términos generales, los lineamientos pueden esbozarse de manera simple, a partir de una rápida lectura de la fracción IV del artículo 116 de la CPEUM. Así, de acuerdo con la Constitución federal, las constituciones y leyes locales deben garantizar los siguientes aspectos:

a) *Fecha de celebración de la jornada electoral.* La jornada electoral para las elecciones de gobernadores, diputados locales y ediles deberá realizarse el primer domingo de julio del año que corresponda. Se señala como excepción la jornada en aquellos estados cuyas jornadas electorales se celebren en el mismo año de los comicios federales (que serían los años 2009, 2012, 2015, etcétera), siempre y cuando no coincidan en la misma fecha de la jornada federal.

b) *Encargados de la función electoral local.* Se prevé la posibilidad de que las autoridades electorales competentes de carácter administrativo puedan convenir con el Instituto Federal Electoral (IFE), para que éste

---

<sup>1</sup> Véase González Oropeza, Manuel, "Reformas a las constituciones de las entidades federativas en México", en *Iniciativa*, Toluca, México, año 2, no. 7, abril-junio de 2000, pp. 209 y 210.

se haga cargo de la organización de los procesos electorales locales. En este caso serán las entidades federativas quienes deberán regular los supuestos y procedimientos para que esto se realice, a partir de un marco general que deberá también aprobar el Instituto Federal Electoral.

c) *Prohibición de las candidaturas independientes.* Se reconoce a los partidos políticos, nacionales y locales, del derecho exclusivo para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular. Excepción a esta disposición será lo establecido en el artículo 2o., apartado A, fracciones III y VII, de la propia Constitución federal, relativo al reconocimiento de las formas de organización de los pueblos y comunidades indígenas. No pasa inadvertido que con este mandato, algunos sistemas electorales deberán dar marcha atrás a sus reformas con las cuales innovaron sus sistemas, como es el caso de Yucatán, por citar un ejemplo. De igual forma, debe señalarse que se encuentra pendiente la reforma constitucional que instaure el reconocimiento de candidaturas no partidistas, considerando las opiniones de los legisladores federales con posterioridad a la aprobación de la reforma federal.

d) *Respeto de la vida interna de los partidos.* A nivel local deberá reconocerse que las autoridades electorales solamente puedan intervenir en los asuntos internos de los partidos en los términos que expresamente señalen las disposiciones legales. Similar disposición se contempla a nivel federal.

e) *Límites de gastos de precampañas y campañas.* Las legislaturas estatales deberán fijar los criterios para establecer los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus precampañas y campañas electorales, así como los montos máximos que tengan las aportaciones de sus simpatizantes, conforme con los lineamientos establecidos.

f) *Acceso de los partidos políticos a radio y televisión.* Las modificaciones al marco constitucional y legal en el ámbito local deberán ajustarse a lo establecido en el apartado B de la base III del artículo 41 de la Constitución federal.

g) *Regulación de precampañas.* Las legislaturas locales fijarán las reglas para precampañas y campañas electorales, así como las sanciones para quienes las infrinjan. En la reforma se señalaron plazos máximos: 90 días para elección de gobernador y 60 días para diputados locales o

ediles; asimismo, se estableció que las precampañas no podrán durar más de las dos terceras partes de las respectivas campañas electorales.

*h) Causales de nulidad de elecciones.* Se deben establecer las causales de nulidad de las elecciones de gobernador, diputados locales y ayuntamientos, así como los plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas, tomando en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales locales.

*i) Delitos e infracciones electorales.* Se impone la obligación a las legislaturas de tipificar los delitos y determinar las faltas en materia electoral, así como las sanciones que por ellos deban imponerse. Aunado a lo anterior, deben incluirse las infracciones que resulten en términos del artículo 134 de la CPEUM.

El listado de temas, que no son todos los incluidos en la reforma federal, permiten apreciar que la labor reformadora local implica la revisión y modificación de numerosos ordenamientos, entre los que se encuentran, en primer lugar la Constitución local, y a continuación el código electoral o ley de instituciones y procedimientos electorales; la legislación sobre justicia electoral o de medios de impugnación en la materia; las leyes orgánicas del poder judicial o del tribunal electoral; el código penal; la legislación orgánica del municipio y del poder legislativo, y las correspondientes leyes de responsabilidades de los servidores públicos.

Una de las primeras entidades federativas que realizó la adecuación constitucional exigida, fue el estado de Guerrero. Con rapidez, considerando la publicación oficial, la legislatura modificó el marco constitucional y legal guerrerense en la materia. La reforma constitucional local se dictó 45 días después de la reforma constitucional federal,<sup>2</sup> y se complementó días después con las correspondientes reformas legales.

El primero de enero de 2008 se publicó la *Ley número 571 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero*.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero*, año LXXXVIII, no. 104, 28 de diciembre de 2007, pp. 2-54.

<sup>3</sup> *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero*, año LXXXIX, no. 1, 1º de enero de 2008, pp. 2-260.

En la misma fecha fueron publicadas diversas reformas que completaron las modificaciones al sistema electoral guerrerense. Entre otras, en el alcance I se publicaron las reformas a la *Ley orgánica del Tribunal Electoral del Estado de Guerrero*,<sup>4</sup> la *Ley orgánica del municipio libre del estado de Guerrero*,<sup>5</sup> la *Ley del sistema de medios de impugnación en materia electoral del estado de Guerrero número 144*<sup>6</sup> y el *Código Penal del estado de Guerrero*.<sup>7</sup>

Nos referiremos en esta ocasión sólo al contenido de la reforma constitucional local.

## II. La reforma constitucional local

Al igual que en el ámbito federal, en el estado de Guerrero se realizaron diversos foros y reuniones tendentes a lograr lo que se ha dado en llamar Reforma de Estado. El antecedente más remoto de este proceso en el ámbito local es la reunión del 3 de agosto de 2006, en la que participaron representantes de los poderes públicos locales y de partidos políticos, con miras a impulsar una reforma política. El 13 de septiembre de 2006 se suscribió una declaratoria política para tal fin, en la que participaron los titulares de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, los coordinadores de las fracciones parlamentarias y representantes de partidos políticos en el H. Congreso del Estado y los dirigentes de los partidos Acción Nacional, Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática, del Trabajo, Verde Ecologista de México, Convergencia, Alianza por Guerrero, Nueva Alianza y Alternativa Socialdemócrata.

Uno de los logros alcanzados fue la reforma político-electoral 2007-2008, aunque resulta claro que se debió a circunstancias ajenas a los propios actores de dicho proceso, ya que al estar obligada la legislatura a cumplir con el mandato constitucional federal, los legisladores

---

<sup>4</sup> *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero*, año LXXXIX, no. 1, alcance I, 1º de enero de 2008, pp. 6-28.

<sup>5</sup> *Ibidem*, pp. 29-38.

<sup>6</sup> *Ibidem*, pp. 39-78.

<sup>7</sup> *Ibidem*, pp. 78-93.

locales y el Ejecutivo estatal presentaron la iniciativa de reforma constitucional que vino a modificar el modelo electoral que estaba prácticamente intocado desde 1992.

Resulta de vital importancia esta reforma porque es el marco jurídico bajo el que se desarrollaron los comicios de octubre de 2008, correspondientes a las elecciones intermedias, en las que se eligieron a diputados y munícipes.

No es la ocasión para mencionar todos los temas que fueron expuestos en aquellos foros. Baste señalar que las propuestas fueron diversas: desaparición de las diputaciones plurinominales; regulación de las agrupaciones políticas estatales; reconocimiento de las candidaturas ciudadanas o independientes; inclusión de un catálogo de derechos y obligaciones de los ciudadanos; modificación de la fórmula de reparto de las regidurías; nuevas regulaciones en materia de propaganda política, destacando la propuesta de que fueran utilizados preferentemente materiales reciclables no contaminantes; ampliación de periodos; entre otras.

Durante las sesiones del 18 y 20 de diciembre del 2007, en el Pleno de la Legislatura, se dio primera y segunda lectura, respectivamente, al dictamen correspondiente, y en sesión de 21 de diciembre,<sup>8</sup> se presentó a discusión y aprobación. Una vez sometido a votación, el dictamen se aprobó por mayoría de votos.

En la misma fecha se envió el decreto a los Ayuntamientos para su aprobación. El 26 de diciembre siguiente, la Secretaría del Congreso guerrerense rindió informe a la presidencia de la Legislatura, en el sentido de haberse recibido 47 actas de cabildo de igual número de municipios, de las que se desprendía la aprobación del decreto de reforma. Con base en tal hecho, se acordó declarar válidas las reformas, adiciones y derogaciones constitucionales aprobadas el 21 de diciembre.

Para concluir el periplo reformador, el 28 de diciembre de 2007 se publicó el decreto 559 “por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y

---

<sup>8</sup> Cabe destacar que, en estricto sentido, la sesión ordinaria inició el 20 de diciembre y concluyó hasta el 21 de diciembre.

Soberano de Guerrero”, cuya parte normativa se presenta como anexo al final, así como el “Acuerdo parlamentario por el que se declaran válidas las reformas, adiciones y derogaciones a la Constitución Política del Estado libre y soberano de Guerrero, en los términos contenidos en el decreto número 559”.<sup>9</sup>

Conforme con tal decreto, un total de 28 artículos de la Constitución local tuvieron alguna modificación. A continuación se hace mención de los temas relevantes incorporados en la reforma constitucional guerrerense.

### A. Ciudadanía, derechos y obligaciones ciudadanas

Se elevó a obligación ciudadana la participación en los procesos de democracia directa que se instituyen con la reforma: referéndum y plebiscito.

Asimismo, en el tema de la suspensión de derechos se estableció como “punto para la suspensión de los derechos de los ciudadanos del Estado”, la actualización de la siguiente hipótesis: “Por pena de prisión impuesta en sentencia ejecutoriada, desde el momento en que surte sus efectos y hasta su extinción.”. Esta modificación resulta acorde con el contenido del artículo 38, f. II, CPEUM.

### B. Referéndum, plebiscito e iniciativa popular

Se consideró que el referéndum y el plebiscito permiten un mayor control y dirección de los gobernantes, dentro del sistema o representativo, por lo cual se estimo conveniente instaurar tales mecanismos de participación directa en aquellos temas que por su importancia deban ser consultados y sancionados por el pueblo.

La regulación de dichos mecanismos corresponderá al órgano electoral del Estado, conforme a los plazos y a las condiciones establecidas en la Ley reglamentaria correspondiente, misma que debería dictarse, en términos del noveno artículo transitorio, por la legislatu-

---

<sup>9</sup> *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero*, año LXXXVIII, no. 104, 28 de diciembre de 2007, pp. 55-57.

ra local en un plazo no mayor de 180 días a partir de la entrada en vigencia de la reforma.<sup>10</sup>

Asimismo, en su momento la comisión dictaminadora incluyó la iniciativa popular, ello para hacer acorde el texto constitucional (lo cual resulta paradójico) con el contenido del artículo 126, f. V, de la *Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guerrero* vigente desde el año 1999.

### C. Facultades de los órganos electorales

Entre los rasgos distintivos de la reforma, y por cuanto hace a la parte organizacional, se advierte la transformación del Consejo Estatal Electoral en un Instituto; la elevación a rango constitucional de la Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales y el establecimiento de nuevos medios de impugnación de los que deberá conocer el Tribunal Electoral del Estado.

Atento a este cambio organizacional se modificaron las reglas correspondientes a los estatutos de los titulares de dichas instituciones. En tal sentido, se hicieron adecuaciones a los requisitos de elegibilidad a cargos de elección popular e incompatibilidad, tratándose de los titulares de estos tres órganos. Tales modificaciones tienen como *ratio* la incidencia directa en el desarrollo de los procesos electorales.

*Tribunal Electoral.* Por cuanto hace a las facultades del Tribunal Electoral del Estado se destaca la de establecer su jurisprudencia como mecanismo de control y certeza de los aspectos de interpretación de la Ley, a favor de los actores políticos. En términos del dictamen aprobado por la legislatura estatal, se pondera que “por primera vez en la entidad, este órgano se podrá constituir en un ente de control jurisdiccional de aspectos específicos de actos de autoridad y de los propios partidos políticos, respetando que en el caso de estos últimos, se deberá agotar el principio de definitividad de las instancias internas de los propios institutos políticos”. Se estableció como plazo de duración del Presidente del Tribunal

---

<sup>10</sup> Se trata de la *Ley número 684 de participación ciudadana del estado libre y soberano de Guerrero*, publicada en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero* el 4 de julio de 2008.

Electoral del Estado, cuatro años sin derecho a reelección. Tal decisión, respecto de los dos años contemplados con anterioridad, se espera propicie la continuidad de los proyectos institucionales del órgano y garantiza estabilidad al seno del órgano jurisdiccional.

*Instituto Estatal Electoral.* La reforma contempló la facultad del Instituto Estatal Electoral de crear demarcaciones territoriales municipales, relacionadas con la posibilidad de establecer regidurías de mayoría relativa. En el dictamen correspondiente se consideró que “el ejercicio técnico de distribución de los espacios geopolíticos electorales en que se dividirá el territorio del Estado, tanto para la conformación de las circunscripciones de competencia de Diputados y de los de regidores por el principio de mayoría relativa, y que habrá de realizar el órgano electoral, será verificado una vez concluido el proceso electoral del año 2008, para evitar interpretaciones al respecto”. Ello trajo como consecuencia en un artículo transitorio se señalara que el Instituto “dentro de los treinta días hábiles siguientes a la conclusión del proceso electoral del 2008, deberá iniciar los estudios y elaborará los proyectos de división territorial de los distritos electorales de mayoría relativa [...] Así mismo iniciará los trabajos técnicos para determinar las demarcaciones electorales municipales en las que se elegirán los regidores de mayoría relativa por voto directo”.

De igual forma, se estableció que respecto a la celebración de convenios para que el Instituto Federal Electoral pueda organizar las elecciones estatales, el Pleno del Congreso del Estado a propuesta del Consejo General del Instituto, y previa justificación, lo aprobará en su caso, por las dos terceras partes de sus integrantes.<sup>11</sup>

Se creó la Contraloría Interna del Instituto Electoral del Estado, como órgano de fiscalización interno de los recursos que ejerza el Instituto, cuya función deberá estar en coordinación con el Órgano de Fiscalización Superior del Congreso del Estado.

---

<sup>11</sup> Debe tenerse presente que una disposición similar en la Constitución de Querétaro fue objeto de análisis en la acción de inconstitucionalidad 76/2008 y sus acumuladas 77/2008 y 78/2008. Al respecto puede consultarse también la opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los expedientes SUP-AG-25/2008 y SUP-AG-26/2008, por citar algunas.

En el décimo artículo transitorio se señaló que los consejeros electorales del Instituto Electoral del Estado y los magistrados del Tribunal Electoral del Estado, en su caso que sean ratificados por un periodo más y los designados en el año 2008, durarán en su cargo del 29 de mayo de 2008 al quince de noviembre de 2011.

*Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales.* Con la reforma constitucional se establece esta dependencia con una naturaleza jurídica sui géneris, por cuanto se estima que es un órgano autónomo, aunque su titular tiene el nivel de subprocurador. Se menciona que en su carácter de Ministerio Público es responsable de la investigación y persecución de los delitos electorales, función que deberá realizar en la más estricta reserva. La fiscalía está obligada a enviar un informe trimestral al Gobernador, al Congreso del Estado y al Instituto Electoral del Estado, sobre la cantidad y naturaleza de las denuncias recibidas, el estado de las averiguaciones previas iniciadas, las archivadas, en las que no se ejerció acción penal y las enviadas a reserva, así como de las consignaciones efectuadas, de los procesos y de los amparos, en su caso, así como de las funciones que en materia de prevención del delito le corresponden, lo cual supone serias dudas sobre su presunta autonomía.

Por otra parte, el artículo transitorio previó que el titular de la Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales, que sea ratificado o designado durará en su cargo del 25 de mayo de 2008 al 15 de noviembre de 2011.

#### D. Acceso a radio y televisión

La reforma federal destaca por el énfasis que se puso en la regulación del acceso de partidos y agrupaciones políticos a los espacios de radio y televisión. En el ámbito local, resultaba incierto el papel que tendrían los órganos administrativos electorales en la regulación del acceso a estos medios de comunicación por parte de los partidos durante las correspondientes campañas.

En la reforma local se destaca que uno de los aspectos más relevantes lo constituye las reglas a las que habrán de ceñirse los actores políticos, respecto del nuevo modelo de acceso a televisión y radio. El objetivo de las distintas disposiciones fue “dotar al órgano electo-

ral de la normatividad que deberá aplicar para la asignación y fiscalización del tiempo oficial de los medios de comunicación social del gobierno del Estado, así como la prohibición de contratación individual de tiempo-aire en radio y televisión que los partidos políticos transmitirán durante las precampañas y campañas”.

En la exposición de motivos se señaló que “las normas relativas a la asignación de tiempo por tipo de campaña buscan compatibilizar, de manera simultánea, dos objetivos: el primero, que las autoridades electorales y los partidos políticos tengan un marco normativo preciso, no sujeto a interpretaciones en su aplicación práctica, pues de lo que se trata es de asignar tiempo y mensajes, y segundo, permitirles a estos tomar las decisiones que mejor correspondan con sus estrategias de campaña, decidiendo ellos, dentro de cierto margen, el uso de sus prerrogativas en radio y televisión según el tipo de campaña”.

### E. Propaganda

Se incluyeron diversas adecuaciones a las reglas de propaganda de los partidos políticos, con la intención de evitar la denominada “propaganda negra” que demeriten la contienda electoral.

En este rubro se establece la prohibición de publicidad oficial dentro de toda la campaña electoral y hasta la conclusión de la jornada electoral por parte de los tres niveles de gobierno, a efecto de evitar influencias indebidas al electorado; asimismo, se establecen prescripciones respecto a las características de la publicidad oficial para evitar el posicionamiento de la imagen de servidores públicos, en correspondencia con el mandato del artículo 134 de la CPEUM.

### F. Fiscalización de precampañas

Al considerarse que las precampañas electorales, como método de selección de candidatos a cargos de elección popular se ha extendido, convirtiendo éstas en una nueva etapa dentro de los procesos electorales, se estableció como materia de fiscalización a cargo del órgano electoral del Estado. Con ello se mencionan mecanismos de control de los gastos que se originen por dicho concepto, para evitar inequidades en la contienda electoral. En el mismo sentido, la refor-

ma constitucional establece de manera clara los topes que habrán de obtener los partidos políticos, por conceptos de financiamiento privado, respetando la prevalencia del financiamiento público.

### **G. Requisitos de elegibilidad de representantes populares**

Con la intención de dotar de equidad y certeza al proceso electoral, evitando influencias indebidas, se estableció un plazo de separación de 90 días para los servidores públicos que manejen y ejecuten recursos públicos y/o programas de gobierno; y un plazo de 45 días tratándose de representantes populares, ampliándose el catálogo de servidores públicos, que pretendan contender a un cargo de representación popular.

### **H. Postulación de candidaturas**

Siguiendo el dictado de la reforma federal, se mantuvo a favor de los partidos políticos el derecho de registrar candidatos a cargos de elección popular, bajo la óptica de que la evolución de nuestro sistema electoral se ha desarrollado, durante varias décadas, bajo una vasta y compleja normatividad que tiene como sujetos centrales de obligaciones y derechos a los partidos políticos.

Este reconocimiento no se corresponde, necesariamente, con el sentir de un amplio grupo de la sociedad. A ello debe agregarse que los propios legisladores federales en su momento manifestaron que se iba a impulsar una nueva modificación constitucional para señalar que en el ámbito local no existe tal exclusividad para los partidos políticos, por lo que se reafirmaría la posibilidad que, antes de la reforma, tenían diversos estados para la participación de los ciudadanos en candidaturas que no estuvieran respaldadas por institutos políticos.

### **I. Asignación de diputaciones y regidurías de RP**

En esta reforma se modificó la fórmula de asignación de diputados y regidores por el principio de representación proporcional. Se señaló que el cambio pretende dar cumplimiento a las bases constitucionales del principio de proporcionalidad. La nueva fórmula “plan-

tea un sistema de cociente natural y resto mayor, que permite que mayor parte de sectores de la sociedad sea representada en tanto en los cabildos y el Congreso del Estado, conforme a un sistema de mayoría de votos que se vinculan directamente a la oferta política de los candidatos postulados por los partidos políticos que contienen en una elección”.

En el dictamen respecto se señala que los umbrales de acceso para participar en la asignación por RP resultan razonables y permiten el acceso de todos los participantes en la contienda electoral, lo cual permitirá pluralidad. Las bases constituciones para este principio de asignación se resumen de la siguiente manera:

1. Se condiciona el registro de la lista de candidatos plurinominales a que el partido político participe con candidatos a diputados por mayoría relativa en el 50% más uno de los de distritos uninominales.
2. Se establece un mínimo porcentaje del 3% de la votación estatal y municipal para la asignación de diputados y regidores. Dicho porcentaje se aplicará en forma gradual, conforme a lo establecido en el artículo octavo transitorio.
3. Asignación de diputados independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido los candidatos del partido de acuerdo con su votación o de quien gane la elección de Presidente y Síndico del Ayuntamiento.
4. Se precisa el orden de asignación de los candidatos que aparezcan en las listas correspondientes.
5. El tope máximo de diputados por ambos principios que puede alcanzar un partido, debe ser igual al número de distritos electorales, y
6. Se establecen reglas para la asignación de diputados y regidores conforme a los resultados de la votación.

Se estableció una cláusula de sobrerrepresentación, que busca garantizar de manera efectiva la pluralidad en la integración de los cabildos y del Congreso del Estado, “permitiendo que formen parte de ellos los partidos políticos minoritarios e impidiendo a la vez, que los partidos dominantes alcancen un alto grado de presencia en estos órganos

y se reste valor al pluralismo político que tutela el principio de representación proporcional”.

Conforme a la modificación constitucional ningún partido político deberá tener una sobrerrepresentación del 5% respecto de su votación obtenida en la circunscripción de que se trate.

Cabe mencionar también el derecho potestativo de los candidatos a Presidentes Municipales, a integrarse como regidores propietarios. Tal modificación “parte de la idea de que los candidatos que representen la segunda fuerza en los municipios en que contendieron puedan integrarse a los órganos constitucionales”.

## **J. Sobre el Congreso del estado**

La reforma local incluyó diversas disposiciones relativas al nivel de representación de los partidos políticos en la legislatura. Lo anterior para armonizar la normativa local con diversos principios constitucionales, especialmente el establecido en el artículo 54 de la CPEUM.

Se modificaron los mecanismos de sustitución de vacantes de integrantes del Poder Legislativo y de los órganos constitucionales que deberán participar; por lo que se facultó al Pleno del Congreso del Estado y a la Comisión Permanente, para llamar a los suplentes de los integrantes que tengan que conformar tanto el Congreso del Estado como los ayuntamientos constitucionales.

## **K. Régimen municipal**

Se modificó el número de integrantes de los cabildos, por considerar que la anterior regulación implicaba un desequilibrio en la conformación de los cuerpos edilicios atendiendo al factor poblacional de integración de los ayuntamientos. Al mismo tiempo se incorporaron los regidores por el principio de mayoría y de representación proporcional, lo cual se consideró permitirá una vinculación más directa entre la ciudadanía y los representantes populares, y representación de las opciones políticas contendientes. En el siguiente cuadro se advierten las nuevas integraciones:

Población municipal	Presidentes municipales	Síndicos procuradores	Regidores de mayoría	Regidores de representación proporcional
Menos de 25,000	1	1	3	3
25,000 – 74,999	1	1	4	4
75,000 – 114,999	1	1	5	5
115,000 – 299,999	1	2	6	6
Más de 300,000	1	2	10	10

Este nuevo sistema de organización municipal se pondrá en marcha a partir del ejercicio constitucional de 2012, a efecto de permitir al órgano electoral definir las demarcaciones territoriales por el principio de mayoría relativa basado en el principio poblacional.

Por cuanto hace a la distribución de regidurías por el principio de representación proporcional, ésta se realiza conforme a la fórmula integrada por porcentaje de asignación, cociente natural y resto mayor, lo que se ajusta al principio de representación proporcional en materia electoral.

Asimismo, se facultó al Pleno del Congreso del Estado y a la Comisión Permanente, para llamar a los suplentes de los integrantes de los ayuntamientos constitucionales, en los supuestos que casuísticamente se refieren. En este sentido, se agregó la condición de “ausencia” al catálogo de supuestos.

## L. Régimen de responsabilidad oficial

Las modificaciones a la Constitución local incorporaron a los representantes populares y servidores públicos cuya existencia ha sido elevada a rango constitucional, para que, bajo el principio de rendición de cuentas y cumplimiento de la Ley, sus actos sean fiscalizados y susceptibles de sanción ante la omisión, deficiencia o exceso del cumplimiento de su deber frente a la sociedad.

## M. Otras modificaciones

Hubo también modificaciones de forma: en algunos artículos constitucionales se eliminó la denominación “Ley Orgánica del Poder Eje-

cutivo”, y quedo en su lugar el título correcto: “Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Guerrero”.

## N. Régimen transitorio

Además de las disposiciones transitorias que se han ido refiriendo en los temas previos, deben mencionarse las siguientes:

En el régimen transitorio fijado en el decreto de reforma constitucional se dispuso su entrada en vigor al día siguiente de su publicación en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado* (que fue el 28 de diciembre de 2007).

Respecto de la legislatura que se iba a elegir en 2008, se previó que el número, extensión y cabeceras de los distritos uninominales para elegir diputados en el proceso 2008, serían los mismos del proceso electoral de 2005. Asimismo, se estableció que los periodos de sesiones ordinarias de la actual LIX legislatura, se celebrarán de acuerdo con las fechas que se han venido rigiendo conforme al decreto número 455 publicado en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado* de 9 de julio de 2004.

Cabe destacar que los diputados de la LIX Legislatura local, durarán en funciones del 15 de noviembre de 2008 al 12 de septiembre de 2012. Mientras que los ayuntamientos electos en 2008, durarán en funciones del 1º de enero de 2009 al 29 de septiembre de 2012. La integración de los ayuntamientos se ajustará, por cuanto hace al número de regidores a las disposiciones previas a la reforma, mientras que la asignación se realizaría aplicando la nueva fórmula prevista en el decreto de reforma.

Por otra parte, se previó que para la aplicación del porcentaje mínimo de asignación de diputados y regidores de representación proporcional, se observará para las elecciones del 2008 el 2%, para la elección del 2012 el 2.5% y para las siguientes el 3%.

## III. La constitucionalidad de la reforma constitucional

Con esta reforma se cumplió en parte la obligación impuesta por la Constitución federal. Sin embargo, resulta interesante hacer notar que se plantearon diversas acciones de inconstitucionalidad ante la

Suprema Corte de Justicia de la Nación, tanto para cuestionar la reforma constitucional como la legal.

En un primer juicio constitucional, interpuesto por el procurador general de la República, se combatió la modificación por la cual se dotó al Instituto Electoral del Estado de Guerrero, de atribuciones para administrar y distribuir el tiempo en radio y televisión destinado a los partidos políticos a nivel local. Se consideró que la reforma federal dotó de facultades al Instituto Federal Electoral (IFE) para que fuera el único organismo encargado de administrar en todo el país, los tiempos oficiales de radio y televisión para fines electorales, sin importar si los comicios son federales o locales. Conforme con esta interpretación, la reforma aprobada por el Congreso de Guerrero para crear un sistema paralelo al IFE para controlar a escala local los espacios de radio y televisión destinados a los partidos políticos y los procesos electorales, resultaba inconstitucional.

En diversas acciones, los partidos del Trabajo y Convergencia, hicieron valer como conceptos de invalidez de las normas constitucionales y legales: violaciones al procedimiento legislativo; se alegó la publicación extemporánea de las reformas; la sobrerrepresentación del partido mayoritario en el Congreso Estatal; la desaparición de los consejos municipales electorales; así como la fecha de jornada electoral para la elección de Gobernador en el año 2011.

Por cuanto hace a los mandatos de la Constitución guerrerense, se alegaba que el artículo 25 en su párrafo quinto, suprimía los consejos electorales municipales, pues no los mencionaba.

La Sala Superior del TEPJF, en los asuntos SUP-AG-3/2008 y SUP-AG-4/2008, relativos a la opinión en las acciones de inconstitucionalidad 41 y 42/2008, consideró que “el párrafo quinto del artículo 25 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, contraviene lo dispuesto en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” y que “el inciso j), del artículo VIGÉSIMO transitorio de la Ley número 571 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero es violatorio del inciso a) de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

En la argumentación de los partidos accionantes se sostiene que “al no prever la existencia de los consejos municipales, [se] contravie-

ne los principios de legalidad, objetividad, certeza e imparcialidad, rectores de la función electoral, pues se disminuye la vigilancia sobre los actos del procedimiento electoral y se limita el fácil acceso de los ciudadanos a esa autoridad, para promover quejas o denuncias por violación a las normas electorales”.

En la opinión SUP-AG-3/2008 se declaró fundada la pretensión de los partidos considerando una interpretación sistemática y funcional de diversos preceptos constitucionales, por considerar que afectaba “diversos aspectos fácticos en el desenvolvimiento del procedimiento electoral, así como la determinación de apartar del núcleo poblacional la inmediatez en la vigilancia y desarrollo de las elecciones”. Asimismo, se señaló que el legislador ordinario sólo expresó razonamientos de tipo presupuestario, que no son suficientes para justificar la eliminación de una instancia electoral, como lo son los consejos municipales electorales y se recordó “que actualmente existen en el Estado de Guerrero ochenta y un Municipios y sólo veintiocho distritos electorales locales, con la aclaración de que los Municipios de Chilpancingo de los Bravo, Chilapa de Álvarez, Taxco de Alarcón y Tlapa de Comonfort, tienen cada uno dos distritos electorales, en tanto que el Municipio de Acapulco de Juárez tiene siete distritos electorales y, en vía de ejemplo, que los distritos electorales locales X, XI y XXII, están compuestos cada uno con seis Municipios”. En esta opinión se discutió también lo relativo a la sobrerrepresentación del partido mayoritario y la fecha de la jornada electoral para la elección de gobernador en 2011; respecto del último tema se consideró que debía declararse la inconstitucionalidad de la reforma legal.

En el SUP-AG-6/2008, relativo a la opinión de la Sala Superior en torno a la acciones de inconstitucionalidad 41, 42 y 57/2008, se consideró que “los artículos 37 bis de la Constitución local; 16, 17 de la Ley número 571 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero, no conculcan el texto de la Constitución General de la República”. En este caso los temas controvertidos fueron violaciones al procedimiento legislativo y, por otra parte, el establecimiento de una barrera legal en el sistema de representación proporcional en la elección de diputados.

La acción de inconstitucionalidad 56/2008 se resolvió por la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 4 de marzo de 2008. La Corte señaló en sus resolutivos:

PRIMERO. Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO. Se declara la invalidez de los artículos 49 al 53, 107, fracciones II, VI y VII, décimo noveno y vigésimo primero transitorios de la Ley Número 571 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero, publicada el primero de enero de dos mil ocho, en el *Periódico Oficial del Gobierno* de esa entidad, así como la de sus artículos, 43, fracción XIII, 46, fracción I, 48, 54, párrafos primero y tercero, 55 y 203, párrafo primero, pero solamente en las porciones normativas que respectivamente establecen: "... así como en los tiempos oficiales que les corresponden en las frecuencias de radio y en los canales de televisión propiedad del Gobierno del Estado, ... y ... En este caso, el tiempo que le dediquen a la plataforma, no podrá ser menor del 50% del que les corresponde ..."; "... propiedad del Gobierno del Estado, ..."; "... propiedad del Gobierno del Estado, ..."; "... privados ..." e "Independientemente de las prerrogativas en los medios de comunicación social propiedad del Gobierno del Estado, ..."; "... privados ..."; y "... comprendida la que emitan en el ejercicio de las prerrogativas que en la materia les confiere la presente ley, ...".

Las acciones de inconstitucionalidad 41, 42 y 57/2008 fueron resueltas el 8 de abril de 2008. Los resolutivos fueron los siguientes:

PRIMERO. Es parcialmente procedente y parcialmente fundada la acción de inconstitucionalidad promovida por el Partido del Trabajo, Convergencia y el Partido Acción Nacional.

SEGUNDO. Se sobresee en la presente acción de inconstitucionalidad respecto del Acuerdo Parlamentario por el que se declaran válidas las reformas, adiciones y derogaciones a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, en los términos contenidos en el Decreto Número 559.

TERCERO. Se reconoce la validez Decreto 559 por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política; de la Ley Número 571 de Instituciones y Procedimientos Electorales, con excepción de su artículo vigésimo transitorio, inciso j); del Decreto 572 por medio del cual se reforman, adicionan y

derogan disposiciones de la Ley Orgánica del Tribunal Electoral; del Decreto 573 que reforma, adiciona y deroga disposiciones de la Ley Orgánica del Municipio Libre; del Decreto 574 que reforma, adiciona y deroga disposiciones del Código Penal; del Decreto 575 que reforma, adiciona y deroga disposiciones del Código Penal; y del Decreto 576 que reforma el segundo párrafo del Código de Procedimientos Penales, todos del Estado de Guerrero.

CUARTO. Se declara la invalidez del artículo vigésimo transitorio, inciso j) de la Ley 571 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero, que dice: “j) La elección de gobernador se llevará a cabo el primer domingo de febrero de 2011”, en los términos del último considerando de este fallo.

Con esto se daba por concluido el periplo reformador en materia electoral en el estado de Guerrero, puesto que, considerando la jornada electoral de octubre de 2008, el legislador guerrerense ya no podría hacer reformas electorales, especialmente las de carácter fundamental, sino hasta concluido el proceso electoral.

Ahora bien, debe tenerse presente que el hecho de que una determinada disposición no haya sido combatida mediante la vía de la acción de inconstitucionalidad contemplada en el artículo 105 de la CPEUM no cierra en modo alguno la posibilidad de que dicha norma sea inconstitucional y que pueda ser declarada o considerada como tal más adelante.

En efecto, tanto en el caso de la reforma constitucional-legal guerrerense como en cualquier otra reforma electoral en las demás entidades federativas, debe tenerse presente que el hecho de que no se haya combatido cualquier precepto constitucional o legal local no significa que tal precepto sea, sólo por ello, constitucional y que por tanto no pueda ser declarado con posterioridad como inconstitucional por otro órgano de control constitucional local o federal.

En el caso, debe tenerse presente que el reconocimiento de la facultad del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para inaplicar leyes (entre las que se incluyen las constituciones locales) contrarias a la Constitución federal, establece la posibilidad de que los ciudadanos, los candidatos y los partidos políticos puedan impugnar aquellas normas que pretendan aplicárseles y que se consideren inconstitucionales.

Debe anotarse, que el reconocimiento en la Constitución y demás ordenamientos locales de vías de protección a los derechos político electorales impone el requisito de agotar tales vías, pero siempre con la posibilidad de que la impugnación llegue al mencionado Tribunal Electoral, donde debe tenerse muy presente la facultad de atracción de la Sala Superior.

Así, el estudio que se haga de la normativa constitucional local que se ha reformado debe ser tal que permita advertir a los actores políticos que las nuevas normas no son definitivas por la simple omisión de impugnación, dado que el sistema de justicia electoral allana tal obstáculo y garantiza un control de la constitucionalidad de los actos y resoluciones en materia electoral.

## ANEXO

ARTICULADO DEL DECRETO 559 POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE GUERRERO

**ARTÍCULO PRIMERO.** Se reforman los artículos 7, 18 fracción VI, 20 fracción I, 25, 29, 35 fracción III, 36, la denominación del Capítulo III, 39 párrafo primero, 40 primero, 41 párrafo primero, 47 fracciones XIII, XX, XXI, XXII, XXIV y XXIX, 49 fracción VII, 63 fracción VII, 71, 77, 95 párrafo tercero, 97, 98 fracción III, 99, 110 párrafo primero, 112 párrafo primero y 113 párrafo tercero de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, para quedar como sigue:

**ARTÍCULO 7.** Para la integración del Poder Legislativo y *Ayuntamientos de la entidad*, el Territorio del Estado de Guerrero se divide respectivamente en Distritos Electorales y *Demarcaciones Electorales*, cuya nomenclatura, extensión y cabecera determinará el *Instituto Electoral del Estado de Guerrero*.

**ARTÍCULO 18.-...**

I. a la V. ...

VI. Participar en los procesos de referéndum y plebiscito, que se convoquen en los términos de las Leyes correspondientes.

Artículo 20. ...

I. Por pena de prisión impuesta en sentencia ejecutoriada, desde el momento en que surte sus efectos y hasta su extinción.

II a la VI...

**ARTÍCULO 25.-** La soberanía reside en el pueblo y se ejerce por los órganos que lo representan, en los términos respectivamente establecidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta Constitución.

La organización de las elecciones locales es una función estatal, que se realiza a través de un organismo público autónomo, de carácter permanente, denominado Instituto Electoral del Estado de Guerrero, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración concurren los partidos políticos, coaliciones y los ciudadanos, en los términos en que ordene la Ley. En el ejercicio de esa

función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, serán principios rectores.

El Instituto Electoral del Estado de Guerrero se integrará de la manera siguiente: siete Consejeros Electorales, con voz y voto; un representante por cada partido político y un Secretario General, todos ellos con voz. Los Consejeros serán designados conforme al procedimiento previsto en la Ley. El Presidente será electo de entre los consejeros electorales, por las dos terceras partes de los integrantes del Congreso del Estado presentes en sesión.

La retribución que perciban los Consejeros Electorales del Instituto Electoral y los Magistrados del Tribunal Electoral del Estado, será igual a la de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado.

El Instituto Electoral será autoridad en la materia, autónomo en su funcionamiento e independiente en sus decisiones; contará en su estructura con Consejos Distritales; de igual manera, contará con órganos de vigilancia. Los ciudadanos integrarán las Mesas Directivas de Casilla de la manera que establezca la Ley.

Los partidos políticos son entidades de interés público. La Ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral.

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación estatal y hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder, fortaleciendo la equidad indígena a través del derecho de preferencia, donde la población indígena es superior al 40% y hacer posible el acceso de éstos, al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Asimismo, tienen reconocido el derecho exclusivo para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, con excepción de lo dispuesto en el artículo 2o., Apartado A, fracciones III y VII, de la Constitución Federal.

Sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.

Podrán constituirse partidos políticos estatales, cuando reúnan los requisitos y conforme a los procedimientos que establezca la Ley. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones locales, debiendo sujetarse a lo dispuesto por la Ley. La Ley garantizará que los partidos políticos cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades. Por tanto, tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social propiedad del Gobierno del Estado, de acuerdo a las formas y procedimientos que establezca la misma. Además, la Ley señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos, y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado. La Ley establecerá los montos máximos que tengan las aportaciones de sus simpatizantes, cuya suma total no excederá el diez por ciento del tope de gastos de campaña que se determine para la elección de Gobernador; los procedimientos para el control, vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos; y establezcan las sanciones por el incumplimiento a las disposiciones que se expidan en estas materias.

Los partidos políticos en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión.

Ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular. Queda prohibida la transmisión en territorio estatal de este tipo de mensajes contratados en el extranjero.

En la propaganda política o electoral que difundan los partidos políticos deberán abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien o difamen a las personas.

Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada electoral, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes Federales, Estatales, como de los Municipios y cualquier otro ente público. Las únicas ex-

cepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

El financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y se otorgará conforme a lo siguiente y a lo que disponga la Ley:

a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, sobre la base de la fórmula de un porcentaje del salario mínimo, multiplicado por el número de electores del padrón electoral. Un porcentaje de la cantidad total que resulte, conforme a lo que disponga la Ley, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el otro porcentaje restante, que la misma Ley establece, se distribuirá entre los mismos de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior;

b) El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales, equivaldrá a una cantidad igual al monto del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese año; y

c) Se determinará un porcentaje de financiamiento para los gastos anuales que eroguen los partidos políticos por concepto de las actividades relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales.

La Ley fijará los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus precampañas y campañas electorales; establecerá los montos máximos que tendrán las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes cuya suma total no excederá el diez por ciento del tope de gastos de campaña que se determine para la elección de Gobernador y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y así mismo señalará las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.

La fiscalización de los recursos de los partidos políticos que realice el Instituto Electoral del Estado, no estará limitada por los secretos banca-

rio, fiduciario y fiscal. Para el ejercicio de esta facultad y superar la limitación a que se refiere este párrafo, el Instituto Electoral lo solicitará a través del órgano técnico de fiscalización del Instituto Federal Electoral. El Instituto Electoral contará con una Contraloría Interna que ejercerá su responsabilidad en coordinación con el Órgano de Fiscalización Superior del Congreso del Estado, dotada con autonomía técnica y de gestión, sobre la fiscalización y vigilancia de los ingresos y egresos del mismo Instituto electoral. El Contralor será designado por el Congreso del Estado por las dos terceras partes de los diputados presentes, bajo el procedimiento previsto en la Ley.

Los órganos electorales agruparán para su desempeño en forma integral y directa, además de las que determine la Ley, las actividades relativas a la preparación del proceso electoral, preparación de la jornada electoral, cómputos y otorgamiento de las constancias, capacitación electoral e impresión de la documentación y materiales electorales. Los Consejos Distritales participarán en las elecciones de Diputados, Ayuntamientos y Gobernador. Las sesiones de los Órganos Colegiados Electorales serán públicas, en los términos que disponga la Ley.

La calificación de las elecciones de Ayuntamientos, Diputados de Mayoría Relativa y Representación Proporcional, así como de Gobernador la hará el Consejo Electoral respectivo, en el ámbito de su competencia y jurisdicción, de conformidad con los términos, requisitos y reglas establecidos en la Ley.

El Instituto Electoral del Estado de Guerrero podrá convenir con el Instituto Federal Electoral, previa justificación y con la aprobación de las dos terceras partes de los diputados presentes del Congreso, para que este último asuma la organización de procesos electorales locales, en los términos que disponga la legislación aplicable.

Los Poderes Legislativo, Ejecutivo y los Ayuntamientos someterán a consulta de la ciudadanía, conforme a los procesos de referéndum y plebiscito según corresponda, los asuntos que de manera trascendente afecten el bienestar popular y reclamen importantes recursos fiscales. Asimismo, el Poder Ejecutivo dentro del proceso de planeación democrática del desarrollo, consultará a la propia ciudadanía en los términos de Ley, sobre las prioridades y estrategias estatales.

El Instituto Electoral será competente para organizar en los términos establecidos en la Ley respectiva, los procesos de referéndum y plebiscito, para lo que se le deberán otorgar los requerimientos económicos necesarios.

La Ley establecerá un sistema de medios de impugnación, de los que conocerá el Tribunal Electoral del Estado, éste será órgano autónomo en su funcionamiento o independiente en sus decisiones, con carácter permanente, personalidad jurídica y patrimonio propio y máxima autoridad jurisdiccional en la materia, con excepción de lo dispuesto por la fracción IV del artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará que los actos y resoluciones se sujeten invariablemente al principio de legalidad.

El Tribunal Electoral del Estado funcionará en Pleno, una Sala de Segunda Instancia y Cinco Salas unitarias; se integrará por cinco Magistrados numerarios y dos supernumerarios, los cuales para el ejercicio de la función jurisdiccional contará con cuerpos de jueces instructores y con el personal jurídico y administrativo necesario para el adecuado funcionamiento, los que serán independientes y responderán sólo al mandato de la Ley. Las sesiones de resolución serán públicas en los términos que establezca la Ley y expedirá su reglamento interior.

Los Magistrados del Tribunal deberán satisfacer los requisitos que establezca la Ley, que no podrán ser menores de los que señala en esta Constitución para ser Magistrado del Tribunal Superior de Justicia. Serán electos por el Congreso del Estado, bajo el procedimiento previsto en la Ley Orgánica del Tribunal Electoral del Estado. El cargo de Presidente durará cuatro años sin derecho a reelección, y se elegirá en sesión pública por los Magistrados propietarios de entre sus miembros.

El Tribunal Electoral del Estado tendrá, competencia para resolver en forma firme y definitiva, en los términos de esta Constitución y la Ley, las impugnaciones que se presenten en materia electoral local; así como las impugnaciones de actos y resoluciones de las autoridades locales y Partidos Políticos que violen los derechos político-electorales de los ciudadanos de ser votado; de asociarse indi-

vidual, libre y pacífica para tomar parte de los asuntos del Estado y de afiliarse libre e individualmente a los Partidos Políticos; siempre que se hubiesen reunido los requisitos de la Constitución Federal y los que se señalan en las Leyes para el ejercicio de esos derechos; y toda violación a los derechos de la militancia partidista.

Para hacer valer los derechos previstos en el párrafo que antecede existirá el Juicio Electoral Ciudadano, en los términos señalados en esta Constitución y las Leyes respectivas.

Para que un ciudadano pueda acudir a la jurisdicción del Tribunal por violaciones a sus derechos por el Partido Político al que se encuentre afiliado, deberá haber agotado previamente las instancias de solución de conflictos previstas en sus normas internas.

La Ley establecerá las reglas y plazos aplicables.

Las autoridades electorales solamente pueden intervenir en los asuntos internos de los partidos en los términos que expresamente señalen las Leyes.

La Ley establecerá un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad. Igualmente, que se señalen los supuestos y las reglas para la realización, en los ámbitos administrativo y jurisdiccional, de recuentos totales o parciales de votación.

En materia electoral la interposición de los medios de impugnación no producirá, en ningún caso, efectos suspensivos del acto o resolución impugnados.

La declaración de validez y el otorgamiento de las constancias de la elección de Gobernador, Diputados de Mayoría Relativa y Ayuntamientos, así como la asignación de Diputados y Regidores de Representación Proporcional podrán ser impugnadas ante el Tribunal Electoral del Estado, en los términos que señale la Ley.

Las resoluciones de las impugnaciones a que se refiere el párrafo anterior, podrán ser revisadas por la Sala de Segunda Instancia del Tribunal Electoral del Estado, mediante al recurso que los partidos podrán interponer cuando hagan valer agravios por los que se pueda modificar el resultado de la elección de que se trate. La Ley establecerá los presupuestos, requisitos de procedencia y el trámite para este medio de impugnación. Los fallos de esta Sala serán firmes y definitivos.

Para cada proceso electoral habrá una Sala de Segunda Instancia. Esta Sala será la competente para resolver los Recursos que se interpongan en términos de Ley. La Sala de Segunda Instancia se integrará por los Magistrados de las Salas Unitarias, excepción hecha del Magistrado titular de la Sala cuya resolución se impugne. El Tribunal Electoral del Estado tendrá competencia para resolver en forma definitiva e inatacable los conflictos y diferencias laborales entre sus servidores, así como las existentes entre el Instituto Electoral y sus servidores.

El Tribunal en pleno tendrá facultades para integrar, aprobar y emitir su propia jurisprudencia en los términos de su Ley Orgánica.

La Ley tipificará los delitos y se determinarán las faltas en materia electoral, así como las sanciones correspondientes.

Los Consejeros electorales, los Magistrados Electorales y el titular de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales del Estado, no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en que actúen en representación de su respectiva institución.

ARTÍCULO 29.- El Congreso del Estado se compondrá por veintiocho Diputados de Mayoría Relativa, electos conforme al número de Distritos Electorales y por dieciocho Diputados de Representación Proporcional, que serán asignados en los términos y condiciones que establezca la Ley. En ningún caso un partido político podrá contar con más de veintiocho diputados por ambos principios.

...

...

ARTÍCULO 35...

De la I a la II...

III. Ser originario del Distrito o del Municipio, si este es cabecera de dos o más Distritos, que pretenda representar o tener una residencia efectiva en alguno de ellos no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección.

ARTÍCULO 36. No pueden ser electos Diputados, los funcionarios federales, los miembros en servicio activo del Ejército y la Armada Nacionales y de las Fuerzas Públicas del Estado, los Presidentes y Síndicos Municipales, los Magistrados de los Tribunales Superior de Justicia, Electoral y de lo Contencioso Administrativo; los Jueces, los

Consejeros: de la Judicatura Estatal; Electorales y de la Comisión de Acceso a la Información Pública; así como los demás servidores públicos que señala la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado y todos aquellos servidores públicos que manejen recursos públicos o ejecuten programas gubernamentales, a menos que se separen definitivamente de sus empleos o cargos sesenta días antes de la elección, y en general no podrán ser electos diputados, todas las demás personas impedidas por las leyes.

### CAPÍTULO III DE LA ASIGNACIÓN DE LOS DIPUTADOS DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL

ARTÍCULO 39. El día trece de Septiembre del año de la renovación del Poder Legislativo se Instalará el Congreso iniciándose el acto con la Protesta de Ley que otorgarán los diputados.

ARTÍCULO 40. Para que el Congreso pueda instalarse y ejercer sus funciones se necesita por lo menos la mayoría del número total de sus miembros, debiendo reunirse el día señalado en el artículo anterior y compeler a los ausentes para que concurran de inmediato, apercibiéndolos que de no hacerlo se llamará al suplente respectivo, salvo los casos de impedimento justificado. Si el suplente correspondiente tampoco se presentara a la brevedad requerida se declarará vacante el puesto y notificará de inmediato al Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Guerrero, para que convoque a elecciones extraordinarias.

ARTÍCULO 41. En cada año de ejercicio de una legislatura habrá tres periodos de sesiones ordinarias. El primero se iniciará el 13 de Septiembre y se clausurará el 15 de Enero; el segundo se iniciará el 1o. de Marzo y se clausurará el 15 de Mayo y el tercero el 15 de Junio y se clausurará el 30 de Julio. Estos periodos podrán prorrogarse por el tiempo que acuerde el Congreso y lo requiera la importancia de los asuntos en trámite. En caso de que por alguna circunstancia no pudieran instalarse o clausurarse los periodos de sesiones en los días señalados, estos actos se verificarán en la forma que acuerde la legislatura.

...

ARTICULO 47.-...

De la I a la XII...

XIII.- Legislar en materia de división territorial del Estado a fin de crear, suprimir o fusionar municipios, distritos judiciales, aumentar o disminuir sus respectivos territorios, anexándoles o segregándoles pueblos o localidades, para una mejor administración general mediante iniciativa del Titular del Poder Ejecutivo y del Poder Judicial; De la XIV. a la XIX. ...

XX. - Llamar a los suplentes respectivos en casos de ausencia, inhabilitación, suspensión temporal o permanente o licencia de los diputados por ambos principios y si aquellos también estuviesen imposibilitados, inmediatamente informará al Consejo General del Instituto Electoral del Estado, para que convoque a elecciones extraordinarias, tratándose de diputados de Mayoría Relativa. Si se trata de diputados de representación proporcional se procederá como lo dispone el segundo párrafo del artículo 32 de esta Constitución;

XXI.- Llamar a los suplentes respectivos en casos de ausencia, inhabilitación, suspensión temporal o permanente o licencia de los integrantes de los Ayuntamientos y si aquellos también estuviesen imposibilitados, inmediatamente informará al Consejo General del Instituto Electoral del Estado, para que convoque a elecciones extraordinarias, tratándose de planilla de Ayuntamientos. Si se trata de regidores de representación proporcional se procederá como lo dispone la Ley correspondiente;

XXII.- Elegir por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, al Consejero Presidente del Instituto Electoral del Estado y en su caso, ratificar a los Magistrados del Tribunal Electoral del Estado, a los Consejeros Electorales y al Consejero Presidente del Instituto Electoral, de conformidad con lo previsto por la Ley de la materia, así como proceder conforme a lo dispuesto por los artículos 112 y 113 de esta Constitución;

XXIII. ...

XXIV.- Recibir de los Diputados, del Gobernador electo, de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, Magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, de los miembros del Consejo de la Judicatura Estatal, de los Magistrados del Tribunal Electoral del Estado, de los Consejeros Electorales del Instituto Electoral y

del Fiscal Especializado para la Atención de Delitos Electorales, la protesta de guardar y hacer guardar la Constitución General de la República, la particular del Estado y las Leyes que de ellas emanen; De la XXV a la XXVIII...

XXIX. Resolver las licencias o renunciaciones por causas graves o previstas en la Ley correspondiente de sus miembros, de los integrantes de los Ayuntamientos, del Gobernador, de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia; de los Magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo; de los Magistrados del Tribunal Electoral del Estado; de los Consejeros Electorales y Presidente del Instituto Electoral del Estado y de los miembros del Consejo de la Judicatura. En los casos de las licencias que se concedan a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura, sólo conocerá cuando éstas excedan de dos meses; en el caso de los Consejeros Electorales y del Presidente del Instituto Electoral del Estado cuando excedan de treinta días;

De la XXIX Bis. A la XLIX. ...

ARTÍCULO 49.- ...

De la I. a la VI. ...

VII. Llamar a los suplentes respectivos en casos de ausencia, inhabilitación o suspensión temporal o permanente de los Diputados que la integran y si aquellos también estuviesen imposibilitados, expedir el Decreto correspondiente y comunicar de inmediato al Consejo General del Instituto Electoral del Estado, para que proceda de conformidad con lo dispuesto por el artículo 32 de esta Constitución.

De la VIII. a la IX. ...

ARTÍCULO 63.- ...

De la I. a la VI...

VII. No ser funcionarios federales, los miembros en servicio activo del Ejército y la Armada Nacionales y de las Fuerzas Públicas del Estado, los Presidentes y Síndicos Municipales, los Magistrados de los Tribunales Superior de Justicia, Electoral y de lo Contencioso Administrativo; los Jueces, los Consejeros de la Judicatura Estatal; Electorales; de la Comisión de Acceso a la Información Pública; y los demás servidores públicos que señala la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado y que manejen o ejecuten recur-

sos públicos a menos que se separen definitivamente de sus empleos o cargos sesenta días antes de la elección, o a más tardar cinco días después de publicada la convocatoria cuando se trate de elecciones extraordinarias.

ARTÍCULO 71. En los casos a que se refieren los artículos anteriores, el mismo Congreso notificará en forma inmediata al *Consejo General del Instituto Electoral del Estado*, para que convoque a elecciones extraordinarias de Gobernador para concluir el periodo respectivo, debiendo mediar entre la fecha de la convocatoria y la que se señala para las elecciones un plazo no menor de tres meses ni mayor de seis. El Gobernador tomará posesión de su cargo dentro de los treinta días siguientes a la declaratoria que haga el *Consejo General del Instituto Electoral*.

ARTÍCULO 77.- Corresponde al Ministerio Público la persecución: de todos los delitos de orden, común y, por tanto, el ejercicio exclusivo de la acción penal. Tendrá bajo su mando inmediato a la Policía Ministerial.

...

ARTÍCULO 95.- ...

...

Los Ayuntamientos se instalarán el *30 de septiembre* del año de la elección.

ARTÍCULO 97. Los Municipios, serán gobernados y administrados por sus respectivos Ayuntamientos electos popularmente, integrados por un Presidente Municipal, uno o dos Síndicos Procuradores, Regidores de mayoría relativa que hayan obtenido la mayoría de votos en la demarcación territorial electoral municipal y por Regidores de representación proporcional, a partir de las siguientes bases:

I.- En los Municipios con más de 300 mil habitantes, los Ayuntamientos se integrarán por un Presidente Municipal, dos Síndicos Procuradores, 20 regidores, de los cuales 10 serán de mayoría relativa y 10 de representación proporcional ;

El Primer Síndico conocerá de los asuntos de orden administrativo, financiero, contable y patrimonial, en tanto que el segundo será competente en materia de justicia, seguridad pública y policía y buen gobierno.

II.- En los municipios con población de 115 mil a 299,999 habitantes, los Ayuntamientos se integrarán por un presidente Municipal,

dos Síndicos Procuradores, 12 Regidores, de los cuales 6 serán de mayoría relativa y 6 de representación proporcional;

III.- En los Municipios con población de 75 mil a 114,999 habitantes, los Ayuntamientos se integrarán con un Presidente Municipal, un Síndico Procurador, 10 Regidores, de los cuales 5 serán de mayoría relativa y 5 de representación Proporcional ;

IV.- En los Municipios con habitantes de entre 25 mil y 74,999, los, Ayuntamientos se integrarán con un Presidente Municipal, un Síndico Procurador, 8 Regidores, de los cuales 4 serán da mayoría relativa y 4 de representación proporcional; y

V. - En los Municipios con una población menor de 25 mil a habitantes, los Ayuntamientos se integrarán con un Presidente Municipal, un Sindico Procurador, 6 Regidores, de los cuales 3 serán de mayoría relativa y 3 de representación proporcional.

Los regidores de mayoría relativa serán electos uno por cada demarcación electoral en que se divide el Municipio.

Los Ayuntamientos se renovarán en su totalidad cada tres años.

Por cada miembro propietario, se elegirá un suplente.

Las elecciones se harán en los términos que señalan la Ley, pero en todo caso la Planilla se integrará únicamente por Presidente y Síndico o Síndicos; debiendo registrarse además una fórmula de regidores de mayoría relativa por demarcación municipal y una lista de candidatos a regidores de representación proporcional.

La distribución de las Regidurías de representación proporcional, se hará tomando en cuenta el procedimiento y la fórmula prevista en la Ley, misma que se integrará con los siguientes elementos:

- a) Porcentaje de Asignación que será el 3% de la votación municipal emitida;
- b) Cociente natural; y
- c) Resto Mayor de votos.

ARTÍCULO 98.- ...

De la I a la II...

III. No tener empleo o cargo federal, estatal o municipal sesenta días antes de la fecha de su elección.

De la IV a la V...

ARTÍCULO 99. No pueden ser electos como integrantes de los Ayuntamientos, los miembros en servicio activo del Ejército y la

Armada Nacionales y de las Fuerzas Públicas del Estado, los Magistrados de los Tribunales Superior de Justicia; Electoral y de lo Contencioso Administrativo; los Jueces, los Consejeros de la Judicatura Estatal; Electorales; de la Comisión de Acceso a la Información Pública; y los demás servidores públicos que señala la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado y que manejen o ejecuten recursos públicos a menos que se separen definitivamente de sus empleos o cargos sesenta días antes de la elección o, a más tardar cinco días después de publicada la convocatoria cuando se trate de elecciones extraordinarias.

ARTÍCULO 110.- Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título, se reputarán como servidores públicos a los Representantes de Elección Popular, a los miembros del Poder Judicial, integrantes del Tribunal Electoral del Estado, Consejeros Electorales y demás servidores del Instituto Electoral del Estado; a los servidores, empelados y en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Estatal o Municipal, quienes serán responsables por lo actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

...

ARTÍCULO 112. Podrán ser sujetos de Juicio Político: los Diputados al Congreso del Estado, los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, los Jueces de Primera Instancia y de Paz, los Consejeros de la Judicatura Estatal, los Magistrados del Tribunal Electoral; *los Consejeros Electorales del Instituto Electoral del Estado*, los Secretarios de Despacho Auxiliares del Titular del Ejecutivo; y el Consejero Jurídico del Poder Ejecutivo; los Coordinadores, el Contralor General del Estado, el Procurador General de Justicia, *el Fiscal Especializado para la Atención de Delitos Electorales del Estado*, el Auditor General del Estado y los Auditores Especiales de la Auditoría General del Estado, los Presidentes Municipales, los Síndicos Procuradores y los Regidores de los Ayuntamientos, así como los Directores Generales o sus equivalentes de los Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, Sociedades o Asociaciones asimiladas a éstas, y Fideicomisos Públicos Estatales.

...

...

...

ARTÍCULO 113. Para proceder penalmente en contra de los Diputados al Congreso del Estado, Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, Magistrados del Tribunal Electoral del Estado, Consejeros de la Judicatura Estatal; Secretarios del Despacho Auxiliares del Titular del Ejecutivo, Coordinadores, Contralor General del Estado, Procurador General de Justicia, Auditor General del Estado, *Consejeros Electorales del Instituto Electoral del Estado, Fiscal Especializado para la Atención de Delitos Electorales del Estado*, Consejero Jurídico del Poder Ejecutivo, Presidentes, Síndicos y Regidores de los Ayuntamientos, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo; el Congreso del Estado declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

...

...

...

...

...

...

...

**ARTÍCULO SEGUNDO.** Se adicionan la fracción IV del artículo 17, la fracción VII del artículo 18; 25 con un último párrafo; los párrafos segundo, tercero y cuarto del artículo 32, el artículo 37 Bis, el párrafo segundo al artículo 40, el párrafo tercero al artículo 77, los párrafos tercero, cuarto, quinto, sexto y séptimo al artículo 78, el párrafo cuarto al artículo 95 y los párrafos tercero, cuarto y quinto al artículo 105 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, para quedar como sigue:

ARTÍCULO 17. - ...

I. a la III...

IV. Participar en los procesos de referéndum y plebiscito, que se convoquen en los términos de las Leyes correspondientes; así como en el proceso de Iniciativa Popular.

ARTÍCULO 18.- ...

I. a la VI. ...

VII.- Las demás que se deriven de la Constitución General de la República, de esta Constitución y de las Leyes que de una y otra emanen.

Artículo 25.- Párrafos primero al cuarenta.-

Los partidos políticos tienen la obligación de garantizar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en la postulación a cargos de elección popular de mayoría relativa y en la integración de los órganos internos, y asegurar la paridad en la postulación de candidatos de representación proporcional.

ARTÍCULO 32.- ...

Las vacantes de los diputados electos por el principio de representación proporcional serán cubiertas por los suplentes de la fórmula electa correspondiente. Si la vacante se presenta respecto de la fórmula completa, será cubierta por aquella fórmula de candidatos del mismo partido que siga en el orden de la lista respectiva, después de habersele asignado los diputados que le hubieren correspondido.

Para cumplir con lo establecido en el párrafo anterior, se seguirá el procedimiento establecido en la Ley Orgánica del Poder legislativo del Estado.

Las vacantes de los diputados electos por el principio de mayoría relativa serán cubiertas por los suplentes de la fórmula electa. A falta de ambos, el Congreso del Estado notificará al Consejo General del Instituto Electoral para que éste convoque a la elección extraordinaria correspondiente.

ARTÍCULO 37 Bis. La elección de los dieciocho diputados según el principio de representación proporcional y su asignación, se sujetará a las bases siguientes y al procedimiento previsto en la Ley.

I.- Habrá una sola circunscripción plurinominal que será el territorio del Estado;

II.- Tendrán derecho a participar en la asignación de diputados de representación proporcional, los Partidos Políticos o coaliciones que hayan registrado fórmulas para la elección de diputados de mayoría relativa, en cuando menos el cincuenta por ciento más uno de los Distritos de que se compone el Estado;

III.- El partido político que alcance por lo menos el 3% de la votación estatal emitida en la circunscripción plurinominal, tendrá derecho a la asignación de diputados de representación proporcional, como porcentaje de asignación;

IV.- Al partido que cumpla con las dos bases anteriores, independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen tenido sus candidatos, le serán asignados por el principio de representación proporcional, de acuerdo con su votación estatal emitida, el número de diputados de la lista registrada que le corresponda en los términos previstos en la Ley.

V.- En los términos previstos por la fracción IV anterior y el artículo 29 primer párrafo de esta Constitución, las diputaciones de representación proporcional que resten después de asignar las que correspondan al partido político que se halle en los supuestos del primer párrafo del artículo 29 de este mandamiento Constitucional, se adjudicará a los demás Partidos Políticos con derecho a ello, en proporción las votaciones estatales de éstos. La Ley establecerá las reglas y fórmula para la asignación que corresponda; y

VI. En ningún caso un Partido Político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total del Congreso del Estado que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación estatal emitida. Esta base no se aplicará al Partido Político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de diputaciones del total del Congreso del Estado, superior a la suma del porcentaje de su votación estatal emitida más el ocho por ciento.

ARTÍCULO 40 ...

De presentarse este supuesto en las diputaciones de representación proporcional, se procederá en los términos previstos en el segundo párrafo del artículo 32 de esta Constitución.

ARTÍCULO 77 ...

...

Fracciones de la I a la VIII.

La persecución de Delitos Electorales estará a cargo de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, en los términos de esta Constitución.

ARTÍCULO 78 ...

La Procuraduría General de Justicia del Estado de Guerrero y la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales del Estado de Guerrero, de acuerdo con la Ley Orgánica que las rige, sentarán las bases de coordinación para la investigación de los

delitos, así como el auxilio de peritos y técnicos, y de la Policía Ministerial.

La Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos electorales, es un órgano autónomo, con personalidad jurídica; la Fiscalía en su carácter de Ministerio Público, es responsable de la investigación y persecución de los Delitos Electorales, función que deberá realizar en la más estricta reserva. Las autoridades y particulares están obligados a acatar sus requerimientos y la Ley establecerá su organización, funcionamiento y sanciones aplicables.

El Fiscal Especializado para la Atención de los Delitos Electorales, tendrá el nivel de subprocurador, será nombrado por el Ejecutivo, pero su nombramiento estará sujeto a la aprobación del H. Congreso del Estado, en un término improrrogable de diez días posteriores a la presentación de la terna que haga el Ejecutivo del Estado; en caso de no aprobarse dicha terna, el Ejecutivo del Estado podrá presentar por una sola ocasión una nueva terna y en caso de rechazarse hará el nombramiento de manera directa a favor de persona distinta a las rechazadas.

El Fiscal durará en su cargo cuatro años pudiendo ser ratificado por una sola vez por otro período igual y deberá reunir los mismos requisitos que para ser Procurador General de Justicia en el Estado, estando sujeto al sistema de responsabilidades oficiales, en los términos que fije el título decimotercero de la Constitución Política Local y la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado, y podrá ser removido de su cargo cuando incurra en alguna de las causas previstas en estos ordenamientos.

El Fiscal Especializado para la Atención de Delitos Electorales del Estado de Guerrero, enviará un informe trimestral al Gobernador, al Congreso del Estado y al Instituto Electoral del Estado, sobre la cantidad y naturaleza de las denuncias recibidas, el estado de las averiguaciones previas iniciadas, las archivadas, en las que no se ejerció acción penal y las enviadas a reserva, así como de las consignaciones efectuadas, de los procesos y de los Amparos, en su caso, así como de las funciones que en materia de prevención del delito le corresponden.

La función de Consejero Jurídico del Poder Ejecutivo, estará a cargo de la dependencia que para tal efecto establezca la Ley.

ARTÍCULO 95.- ...

...

...

En el caso de que no se realice la elección de Ayuntamientos dentro del periodo correspondiente; se haya declarado nula la elección o sin causa justificada no concurriesen los miembros del Ayuntamiento para su Instalación, el Congreso del Estado o el Tribunal Electoral, según corresponda, notificará inmediatamente al Consejo General del Instituto Electoral para que convoque a elección extraordinaria.

Artículo 105 ...

...

Los servidores públicos del Estado y los Municipios, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los Partidos Políticos.

La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública, y cualquier otro ente del Gobierno estatal y los Ayuntamientos, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Las Leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar.

**ARTÍCULO TERCERO.** Se derogan la fracción VI del artículo 20 y el párrafo segundo del artículo 39 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, para quedar como sigue:

ARTÍCULO 20.- ...

I. a la V.

VI. Derogada

Artículo 39 ...

Derogado

## ARTÍCULOS TRANSITORIOS

PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado.

SEGUNDO. Los periodos de sesiones ordinarias correspondientes a la legislatura LIX que se elija en el año 2008, se celebrarán de acuerdo con las fechas que se han venido rigiendo conforme al decreto número 455 publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de fecha 9 de Julio de 2004.

TERCERO. El número, extensión y cabeceras de los distritos uninominales para elegir Diputados en el proceso 2008, serán los mismos a las que se sujetaron las elecciones del 2005.

CUARTO. Los Diputados integrantes de la legislatura LIX, durarán en funciones del 15 de Noviembre de 2008 al 12 de septiembre de 2012.

QUINTO. Los Ayuntamientos que se elijan en el año 2008, durarán en funciones del 01 de Enero de 2009 al 29 de Septiembre de 2012.

SEXTO. Los Ayuntamientos que se elijan en el proceso electoral de 2008, se integrarán con el número de regidores de representación proporcional que se especifica en el artículo 97 de los decretos publicados en los Periódicos Oficiales de fechas 17 de Enero de 1992 y 17 de Mayo de 1996, respectivamente. Aplicándose la fórmula de asignación de regidores prevista en el presente decreto de reforma, adiciones y derogaciones

SÉPTIMO. Para la aplicación del porcentaje mínimo de asignación de diputados y regidores de representación proporcional, se observará para las elecciones del 2008 el 2%, para la elección del 2012 el 2.5% y para las siguientes el porcentaje establecido en los artículos 37 Bis y 97 de la Constitución Local.

OCTAVO. El Consejo General del Instituto Electoral del Estado, dentro de los treinta días hábiles siguientes a la conclusión del proceso electoral del 2008, deberá iniciar los estudios y elaborará los proyectos de división territorial de los distritos electorales locales de mayoría relativa, sin modificar el número establecido en el artículo 29 de la Constitución Política del Estado. Así mismo iniciará los trabajos técnicos para determinar las demarcaciones electorales mu-

nicipales en las que se elegirán los regidores de mayoría relativa por voto directo. Para la realización de estos trabajos se tomarán en cuenta los criterios mínimos establecidos en la Ley Electoral.

NOVENO. El Congreso del Estado expedirá la Ley reglamentaria de los artículos 17 y 18 de democracia participativa dentro de los 180 días posteriores a la entrada en vigor del presente decreto.

DÉCIMO. Los consejeros electorales del Instituto Electoral del Estado y los magistrados del Tribunal Electoral del Estado, en su caso que sean ratificados por un periodo más y los designados en el año dos mil ocho, durarán en su cargo del veintinueve de mayo de dos mil ocho al quince de noviembre de dos mil once.

El Fiscal Especializado para la Atención de Delitos Electorales del Estado, que sea ratificado o designado durará en su cargo del veinticinco de Mayo de dos mil ocho al quince de noviembre de dos mil once.

Dado en el Salón de Sesiones del Honorable Poder Legislativo, a los veintiún días del mes de diciembre de dos mil siete.

## Sección Bibliográfica



## De inconsistencias y errores. Una resección del libro *2006: Hablan las actas* de José Antonio Crespo\*

Luis Eduardo Medina Torres\*\*

El académico del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) desarrolla —en doce capítulos, un apéndice metodológico y dos anexos— la tesis respecto a las debilidades de la autoridad electoral mexicana, que es el subtítulo del libro y apunta el objetivo del autor: mostrar las dificultades a las que se enfrentaron tanto el Instituto Federal Electoral (IFE) como el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) al resolver la elección presidencial más competida que se ha presentado en México. Para lo anterior, el autor realiza un ejercicio estadístico en el que muestra las inconsistencias de los resultados en las actas de escrutinio y cómputo de casilla de la mitad de los distritos electorales federales del país.

Crespo señala en la introducción: “...me llamó la atención la queja sobre un gran número de inconsistencias aritméticas registradas en las actas de escrutinio y cómputo, que como observador en algunos Conse-

---

\* Crespo, José Antonio, *2006: Hablan las actas. Las debilidades de la autoridad electoral mexicana*, Debate, México, 2008.

\*\* Doctor en Estudios Sociales, Profesor-Investigador en el Centro de Capacitación Judicial Electoral del TEPJF y miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

jos Distritales de la capital me tocó constatar durante el cómputo oficial del IFE, celebrado el 5 de julio [de 2006]...” (p. 12). Tal inquietud es la que motivó al autor para llevar a cabo su investigación en 150 distritos electorales, los cuales son una muestra que toma con el fin de analizar las inconsistencias y proyectarlas a los 300 distritos electorales.

La relación de los distritos seleccionados se encuentra en el primer anexo (p. 205 y ss.), mientras que el criterio del autor para la selección fue el siguiente: “La muestra de estos distritos se hizo incorporando estados que eran gobernados por los tres partidos más importantes, distritos de corte rural como urbano...” (p. 225). Cabe aclarar que no todos los distritos revisados por Crespo fueron impugnados, como él mismo indica en el apéndice metodológico (pp. 179-180).

Para explicar la depuración, la justificación y la anulación de los votos que realizó el TEPJF, el autor presenta en el apéndice siete criterios, en los que ordena las diversas soluciones que los magistrados electorales dieron al resolver las inconformidades correspondientes a cada uno de los distritos impugnados. Así, el propósito de la investigación fue:

... cuantificar el número de errores aritméticos registrados en las actas electorales, ver cuántos de ellos fueron depurados o justificados, o podían serlo a partir de los criterios utilizados por el propio Tribunal, y si el remanente afectaba o no el resultado nacional, si empañaba o no el principio de certeza. (pp. 13-14)

Crespo discute la calidad del resultado de la elección, no la posibilidad de fraude, ya que éste tendría que haber sido llevado a cabo por medio de acciones y actos deliberados, lo que el autor encuentra al final del estudio estadístico es que las inconsistencias están distribuidas de manera general entre los distintos candidatos, sin mostrar un sesgo a favor o en contra de alguno de aquellos.

... el estudio estadístico de tales errores no permite arrojar la conclusión de que se trató de un fraude orquestado a favor de algún candidato, pues las inconsistencias están equitativamente distribuidas entre las casillas que ganaron Calderón y López Obrador, respectivamente. (p. 167)

En los primeros cuatro capítulos, el académico del CIDE desarrolla los temas relativos a elecciones reñidas, las inconsistencias en las actas, el cómputo oficial del IFE y la reacción del TEPJF. En el quinto capítulo aborda una temática difícil que él denomina “coleccionistas de boletas”: los ciudadanos que deliberadamente dejaron de introducir la boleta respectiva en la urna correspondiente para cada elección. Al final del capítulo el autor se pregunta:

... ¿Qué porcentaje de los errores aritméticos consignados en los 150 distritos aquí revisados cayó en el modelo de acta que permitiera explicarlos a partir de la tesis de los “colectores de boletas”? No muchos, en realidad. En términos porcentuales, la suma de estas inconsistencias en los 150 distritos revisados representó sólo el seis por ciento... (p. 79)

En los capítulos del sexto al noveno, Crespo revisa los votos emitidos en urna equivocada, los votos irregulares y la incertidumbre electoral, los posibles efectos del recuento amplio y el valor jurídico de los votos irregulares. En este último punto regresa a la discusión acerca de la importancia de los votos tenidos por anómalos y del peso que tales sufragios tienen en una elección disputada.

En lo relativo a los votos depositados erróneamente, el académico del CIDE afirma que “...sólo el ocho por ciento de tales errores se justifica por haber sido depositados en una urna equivocada...” (p. 90) Respecto a la incertidumbre electoral y los votos irregulares, Crespo se detiene en explicar las razones por las que los sufragios tenidos por anómalos implican un error aritmético y un posible error de cómputo, logrando con esto constituirse en un problema mayor, por lo que termina aseverando:

...la magnitud de las inconsistencias aritméticas —que podían traducirse en suficientes errores de cómputo como para nublar la certeza del veredicto— hacía aconsejable y racional la apertura y el recuento del mayor número posible de paquetes electorales, cuyas actas fueran inconsistentes... (p. 105)

En lo referente a los posibles defectos de un recuento amplio y el valor jurídico de los votos irregulares, el autor indica que incluso después de haber realizado las proyecciones por él formuladas, el recuen-

to amplio habría dejado falta de claridad sobre quién fue el ganador de la elección (ver: cuadro 8.10, p. 122). Este argumento apunta hacia una de las conclusiones de Crespo: era necesario un recuento general para determinar el resultado.

En los dos últimos capítulos, el autor realiza dos ejercicios hipotéticos. Primero discute la posibilidad de haber anulado la elección presidencial del 2006 y sus efectos; en el segundo ejercicio, analiza la aplicación de la nueva normatividad electoral a los resultados de presidenciales de ese año, arribando al colofón de que las nuevas reglas tampoco resolverían una elección competida.

En las conclusiones, el académico del CIDE sostiene que la proyección de las inconsistencias a los 300 distritos electorales da como resultado 633,078 votos irregulares, los que "...triplicarían la diferencia de votos válidos con que oficialmente aventajó Calderón a su rival más cercano..." (p. 170). Por lo anterior:

Vale la metáfora de que al "preguntar" a las actas electorales —únicas con valor oficial para determinar el resultado final— ¿quién ganó?, éstas no nos respondieron, como muchos podrían suponer que triunfó Felipe Calderón. Tampoco responden que ganó Andrés Manuel López Obrador, como otros suponen. Lo que afirman es: "lógica y aritméticamente no es posible saber quién ganó". Y, por lo mismo, las actas desmienten a la mitad de ciudadanos que —en promedio, según diversas encuestas— dijeron que creían en el triunfo inequívoco y claro de Felipe Calderón, aunque tampoco le dan la razón al 35 por ciento que proclama que ganó López Obrador, pero que se le hizo fraude —eso quizá podrían decirlo los paquetes electorales, si es que su contenido en efecto no corresponde a lo que registran las actas, como muchos temen—. Las actas dan la razón al quince por ciento de "agnósticos", que sostienen que no es posible determinar con precisión y certeza quién ganó. (p. 171)

Crespo sostiene que al ser la proyección de las inconsistencias mayor a la diferencia entre el primero y el segundo lugar, la opción era anular la elección presidencial del 2006 y convocar a una elección

extraordinaria con las consecuencias políticas que tal determinación habría provocado, esperando que en unos comicios extraordinarios no se repitieran resultados tan apretados ni tantas inconsistencias aritméticas.

A continuación se formulan algunos cuestionamientos al ejercicio estadístico del autor. Es meritorio que haya revisado las actas de escrutinio y cómputo de las casillas de los 150 distritos seleccionados y los juicios de inconformidad en los casos que hubo, en virtud de que no todos los distritos de la muestra fueron impugnados. También son meritorios el análisis por distrito electoral y el estudio de las causales de nulidad de casillas.

Por su parte, el análisis estadístico y las proyecciones respectivas son interesantes; sin embargo, éstas tienen una dificultad general, ya que todas las proyecciones están realizadas asumiendo que la misma cantidad de errores se presentan en los distritos que no fueron revisados por Crespo. Se entiende que al ser un ejercicio estadístico, el autor haya decidido hacer una muestra y proyectar los resultados obtenidos, lo que es difícil de sostener es que los distritos no revisados tengan las mismas características que los que sí fueron estudiados.

Respecto a los distritos no revisados por el autor se presenta la segunda dificultad, ya que varios de ellos fueron impugnados y sometidos a recuento parcial por el TEPJF, por lo que el investigador del CIDE contaba con los elementos para contrastar las actas de escrutinio y cómputo con las sentencias de los juicios de inconformidad. Al respecto es pertinente señalar que el académico insiste en el requisito de la evidencia empírica frente al ejercicio estadístico, que son las proyecciones, y sostiene que es necesario el acceso a los documentos para corroborar varios de sus resultados.

Por lo anterior, no deja de ser paradójico que el autor haya preferido hacer una muestra y proyectar los resultados obtenidos al agregado nacional, cuando tenía a su disposición las evidencias empíricas de 149 distritos electorales que fueron impugnados y en los que el TEPJF ordenó el recuento parcial de votos; tales distritos cumplían con los requisitos de la muestra del académico, ya que se ubican en 25 entidades federativas donde gobernaban los tres principales partidos y son tanto distritos urbanos como rurales.

También en la lógica de Crespo subyace una dificultad, ya que ante el razonamiento de que “abrir es anular”,<sup>1</sup> el autor insiste en que “abrir es depurar” y la necesidad de un recuento generalizado para determinar clara y evidentemente el resultado final. Sin embargo, él mismo reconoce que difícilmente un recuento global habría dado un resultado incuestionable.

Por otra parte, el académico señala que las normas electorales reformadas en 2007 y 2008 no permiten la práctica de un recuento general, ya que las posibilidades están limitadas a los recuentos parciales y únicamente de aquellas casillas que no hayan sido revisadas por los Consejos Distritales respectivos. Además, como mostraron las experiencias de los casos de las gubernaturas de Chiapas y Tabasco de 2006, los recuentos parciales pueden servir para determinar el resultado final.

Otra deficiencia del análisis de Crespo es que al estudiar la posible anulación de los comicios presidenciales no revisa la causal genérica de nulidad como sí lo hace con la causa abstracta, que fue planteada por la Coalición por el Bien de Todos en su impugnación. La diferencia es que la causal genérica ha estado contemplada en la ley de impugnaciones electorales, mientras que la causa abstracta era una jurisprudencia del TEPJF que fue desestimada por la reforma constitucional de 2007.

También hay algunas imprecisiones como cuando señala que la elección para la gubernatura de Colima en 2003 fue anulada mediante la causa abstracta, empero, el fundamento legal del TEPJF en esa ocasión fue una causal explícita contemplada en la legislación electoral de Colima que prohibía cualquier intervención del gobernador en turno durante el proceso electoral.<sup>2</sup>

Otra imprecisión del autor es cuando indica que los votos faltantes o sobrantes en una casilla específica podrían ser trasladados a la

---

<sup>1</sup> En el caso Tabasco, la Sala Superior determinó que la apertura de paquete sin causa justificada fue una anomalía, ya que tales actividades no estaban previstas en la respectiva ley de impugnación electoral del estado, ver: “Considerando Décimo Cuarto”, SUP-JRC-487 y 489/2000 acumulado.

<sup>2</sup> La Constitución de Colima establecía: “Art. 59 El Gobernador no puede... V. Intervenir en las elecciones para que recaigan en determinada persona ya sea por sí o por medio de otras Autoridades o Agentes, siendo este motivo de nulidad de la elección y causa de responsabilidad...”, ver: SUP-JRC-221, 222, 223, 232 y 233/2003 acumulados.

mesa de votación adjunta en una misma sección y que tal determinación tendrían que haberla ejecutado los magistrados electorales. El problema con tal propuesta es que la ley impide que sean contabilizadas en casillas diferentes los votos que se encuentren de más o de menos, aunque sea en una misma sección.

Por otra parte, es de notar la falta de la base de datos para poder replicar el ejercicio estadístico propuesto por Crespo; sin tales fuentes no es posible reproducir la proyección, ya que si bien el autor muestra las sumatorias por distrito no es posible saber cómo integró tales agregados. Además, no hay forma de corroborar los resultados del ejercicio y los errores que se presentan en el libro como en la tabla 2 del apéndice metodológico en la que no suma el resultado de 150 distritos, ya que los cuadros reportan 135 distritos impugnados y revisados por el TEPJF, 17 distritos impugnados y desechados por el TEPJF, 18 distritos no impugnados, lo que arroja un total de 170 distritos.

Finalmente, a pesar de que el académico considera que el recuento general era la solución, él indica que difícilmente tal procedimiento habría dado un resultado incuestionable, lo que lleva a preguntarle: ¿para qué proponer una medida que no habría dado un corolario satisfactorio? Tal vez la respuesta sea, como Crespo indica, cambiar el principio de definición de la elección presidencial de mayoría de votos a la mayoría de distritos electorales, aunque esto convertiría a los comicios presidenciales en una elección indirecta.

Dos propuestas se pueden desprender de las conclusiones del estudio. Por una parte, la posibilidad de establecer centros de votación en los que se integren las casillas, lo que permitiría que la contabilidad de los votos fuera por cada uno de los centros y no por cada una de las mesas; esta propuesta tiene el problema que concentraría en determinados sitios las posibilidades de asistencia de los votantes. La otra sugerencia es cuidar y mejorar la capacitación de los integrantes de casilla o, de plano, explorar la posibilidad de que los integrantes fueran contratados como funcionarios especializados durante un periodo específico para que pudieran desarrollar sus actividades de tiempo completo, lo que podría reducir el nivel de errores.

El segundo punto indica la dificultad principal de la investigación de Crespo: los equívocos y las fallas se van a seguir presentando, ya

que son ciudadanos quienes se hacen cargo del escrutinio y cómputo de los votos, reciben una magra capacitación, desempeñan una actividad por horas de un día y después no vuelven a realizarla, lo que genera errores e inconsistencias.

## Bibliografía especializada sobre las elecciones en México 2006

- Alarcón Olguín, Víctor, “La literatura electoral del 2006: el otro campo de la batalla”, *El Cotidiano: Revista de la realidad mexicana actual*, núm. 145, Año 22, septiembre-octubre 2007, pp. 65-69. *Año de elecciones y cambio de gobierno nacional federal* [Videocasete]. México, D.F., Nexos, 2006, 1 videocasete.
- Aristegui, Carmen, *Uno de dos: 2006: México en la encrucijada*, México, D.F., Grijalbo, 2006, 236 pp.
- Arreola, Federico, *Las razones del descontento*, México, Nuevo Siglo Aguilar, 2007, 316 pp.
- Atlas electoral federal de México, 1991-2006*, disco compacto / dirección y coordinación del proyecto Gerardo Martínez, José Luis Ramos Alderete, México; D.F. Instituto Federal Electoral, Dirección Ejecutiva de Organización Electoral, 2006, 1 disco compacto.
- Balderas Zavala, Rita, “Gastos de Campaña Rumbo al 2006”, México, UAM-Azacapotzalco, 2006, *El Cotidiano: revista de la realidad mexicana actual*, Año 21, marzo-abril 2006, pp.73-76.
- Becerra Chávez, Pablo Javier, “Después de la elección de 2006, urge una nueva reforma electoral”, *El Cotidiano*, núm. 141, enero-febrero 2007, pp. 31-37.
- Benton, Allyson, *Do investors assess the credibility of campaign commitments? the case of Mexico’s 2006 presidential race*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2007, 31 pp.
- Berman, Sabina, *Un soplo en el corazón de la patria: instantáneas de la crisis*. México, Planeta, 2006, 196 pp.
- Borrego, Salvador, *Crónica de una sucesión presidencial*, México, Editorial Muskaria, 2006, 449 pp.
- Bustos Villegas, José Luis, *Las preferencias electorales de los mexicanos durante las campañas presidenciales de 2000 y 2006*, México, D.F., El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 2007, 228 h., tesis Licenciado en Administración Pública.

- La calificación presidencial de 2006: el dictamen del TEPJF a debate* / coordinador Miguel Eraña Sánchez; Uriel Piña Reyna et al., México, Porrúa, Universidad Iberoamericana, 2006, 126 pp.
- Calderón Hinojosa, Felipe, *El hijo desobediente: notas en campaña*, México, D.F., Aguilar, Santillana Ediciones Generales, 2006, 163 pp.
- Camacho Guzmán, Oscar, *La victoria que no fue: López Obrador, entre la guerra sucia y la soberbia*, México, Grijalbo, 2006, 210 pp.
- Carbonell, Miguel, Ochoa Reza, Enrique, “Agenda 2006: la justicia pendiente”, *Lex, Difusión y Análisis*. Año XI, Tercera época, núm. 129, marzo 2006, pp. 49-51.
- “Las lecciones del 2006: propuestas para una reforma electoral”, *Apuntes Electorales: revista del Instituto Electoral del Estado de México*, núm. 26, Año V, octubre-diciembre 2006, pp. 105-122.
- Cárdenas, Jaime, “El proceso electoral de 2006 y las reformas electorales necesarias”, *Cuestiones Constitucionales*, núm. 16, enero-junio 2007, pp. 43-69.
- Castillo González, Leonel, “Retos jurisdiccionales del proceso electoral federal de 2005-2006”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, tomo LVI, núm. 245, enero-junio 2006, pp. 11-32.
- Castro Cornejo, Rodrigo Salvador, *Apostarle a algo distinto es retroceder: voto retrospectivo y aversión al riesgo en la elección presidencial del 2006 en México*, México, el autor, 2008, 96 h. Colección CIDE, tesis.
- Castro, Hugo, *Una lenta agonía: los modelos de globalización y las elecciones en México*, México, Gernika, 2006, 391 pp., Series: Ciencias políticas, Gernika, 59.
- Chihu Amparán, Aquiles, *El framing de los debates presidenciales en México (1994-2006)*, México, D.F., Universidad Autónoma Metropolitana, 2008, 163 pp.
- Comparativo de las elecciones locales de 2000, 2003 y 2006 en el Distrito Federal* / IEDF, Editor, México, Instituto Electoral del Distrito Federal, 2007, 174 pp.
- Córdova Vianello, Lorenzo, *La (e) lección Presidencial 2006*. México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2008, Ciclo de conferencias: Los retos del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 1, 64 pp.

- “Los desafíos de la fiscalización electoral de cara al 2006”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, tomo LVI, núm. 245, enero-junio 2006, pp. 33-59.
- “El ‘recurso líder’ de la Coalición por el Bien de Todos”, *Nexos*, Año 28, v. 28, núm. 344, agosto, 2006.
- Cortés Guardado, Marco Antonio, *Elecciones concurrentes en México: competencia, participación y voto diferenciado*, México, Eón, 2007, 280 pp.
- Crespo, José Antonio, *2006: hablan las actas las debilidades de la autoridad electoral mexicana*. México, Debate, 2008, 236 pp.
- Cruz Parceros, Juan A., “Los errores y las omisiones del Tribunal Electoral. Análisis argumentativo del dictamen de la elección presidencial”, *Isonomía. Revista de teoría y filosofía del derecho*, núm. 26, abril, 2007, pp.103-128.
- Cuaderno de ejercicios para el funcionario de mesa directiva de casilla especial*, México, Instituto Federal Electoral, Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica, 2006, 76 pp., Elecciones Federales 2006.
- Cuaderno de ejercicios para el funcionario de mesa directiva de casilla*. México, Instituto Federal Electoral, 2006, 55 pp., Elecciones Federales 2006.
- Cuaderno de ejercicios para funcionario de mesa de escrutinio y cómputo*. México: Instituto Federal Electoral, Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica, 2006, 28 pp., Elecciones Federales 2006.
- Cuarta Encuesta Nacional Electoral [disco compacto]. reporte gráfico*, CIDE-CSES. México, D.F., Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2006, 1 disco compacto 4 3/4 plg.
- Cultura política y participación ciudadana en México antes y después del 2006*, Secretaría de Gobernación, México, La Secretaría, c2007, 312 pp.
- Cuna Pérez, Enrique, “Democracia electoral y participación política juvenil. Análisis de la propuesta partidista dirigida a los jóvenes en las elecciones presidenciales de 2006”, *El Cotidiano: Revista de la realidad mexicana actual*, núm. 145, Año 22, septiembre-octubre 2007, pp. 23-36.

- “Cultura política democrática y élite partidista ante las Elecciones Presidenciales de 2006”, *El Cotidiano, Revista de la Realidad Mexicana Actual*, México, UAM-Azcapotzalco, 2005, Año 21, septiembre-octubre 2005, pp. 15-26.
- Delgado, Álvaro, “2006: no se sabe quién ganó”, *Proceso: semanario de información y análisis*, núm. 1649, 8 de junio 2008, pp. 24-25.
- Democracias de opinión: medios y comunicación política en las elecciones mexicanas 2006*, coordinadoras Lucrecia Escudero Chauvel y Claudia I. García Rubio, Buenos Aires, La Crujía, 2007, 480 pp.
- Díaz, Socorro, *Reporte 2006: el desquite*. México, Tinta, 2007, 179 pp.
- 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*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2006, 562 pp.
- Domínguez, Christopher, “¿La democracia, la ideología de los intelectuales?”, *Voz y Voto*, núm. 171, mayo 2007, pp. 51-53.
- Elecciones inéditas 2006: la democracia a prueba*, prólogo Mauricio Merino, México, Norma, 2006, 226 pp.
- Elecciones Federales 2006: justicia electoral; la jornada electoral del 2 de julio de 2006; Equidad y transparencia en la contienda electoral; Encuestas y resultados electorales; Organización del proceso electoral; Voto de los mexicanos residentes en el extranjero*, el Instituto, México, Instituto Federal Electoral, 2006, 6 v. + 1 CD-ROM.
- Elizondo Gasperín, Macarita, “Temas para una reforma electoral: recapitulación”, *Análisis Electoral*, núm. 69, 2007, pp. 3-22.
- Emmerich, Gustavo Ernesto, “Las elecciones de 2006 y su impacto sobre la democracia en México”, *El Cotidiano: revista de la realidad mexicana actual*, núm. 145, Año 22, septiembre-octubre 2007, pp. 5-15.
- En negro sobre blanco: los candidatos se comprometen por escrito: Felipe Calderón Hinojosa, Roberto Madrazo Pintado, Andrés Manuel López Obrador, Roberto Campa Cifrián, Patricia Mercado Castro / responden a preguntas de: Francisco Alba et al.*, Federico Reyes Heróles, Eduardo Bohórquez, coordinadores, México, D.F.,

- Fundación Este País, Fondo de Cultura Económica, 2006, 378 pp.
- Eraña Sánchez, Miguel, coord. Piña Reyna, Uriel, coaut. Rojas Amandi, Víctor Manuel, coaut., *La calificación presidencial de 2006: el dictamen del TEPJF a debate*, 126 pp.
- Escudero Chauvel, Lucrecia, coord. García Rubio, Claudia I., coord. *Democracias de opinión: medios y comunicación política en las elecciones mexicanas 2006*, Buenos Aires, La Crujía, 2007, 480 pp.
- Espino, Germán, *El nuevo escenario de las campañas presidenciales: la transformación de la comunicación política en el sistema político mexicano*. México, D.F., La Jornada, Universidad Autónoma de Querétaro, Instituto Electoral de Querétaro, Instituto Electoral de Querétaro, Instituto Queretano de la Cultura y las Artes, Instituto Nacional de Antropología e Historia, 2006, 400 pp.
- Espinoza Toledo, Ricardo, “Las campañas presidenciales del PRI, PRD y PAN en 2006”, *El Cotidiano: Revista de la realidad mexicana actual*, núm. 145, Año 22, septiembre-octubre, 2007, pp. 79-87.
- Estadística de las elecciones locales 2006: resultados* / Instituto Electoral del Distrito Federal. México, D.F., El Instituto, c2006, 168 pp.
- La FEPADE preparada para el 2 de julio [disco compacto]: un operativo nacional*, México, D.F., Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales de la Procuraduría General de la República, 2006, 1 disco compacto.
- Fernández Menéndez, Jorge, *Calderón presidente: la lucha por el poder*. México, Grijalbo, 2007, 359 pp.
- Fernández Poncela, Anna M., “Elecciones 2006. Las mujeres y los jóvenes ¿primero?”, *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, núm. 5, enero-diciembre 2005, pp. 43-76.
- Figueiras Tapia, Leonardo, México, Plaza y Valdés, Universidad Nacional Autónoma de México, 2007, 320 pp.
- Garavito Elías, Rosa Albina, “2006: el triunfo vedado de la izquierda”, *El Cotidiano: revista de la realidad mexicana actual*, núm. 141, enero-febrero 2007, pp. 44-53.

- García Calderón, Carola, *El comportamiento de los medios de Comunicación: elección 2006*, México, Plaza y Valdés, 2007, 340 pp.
- Granados Aguilar, Erika, "Ciclos electorales en México a nivel local. Tendencia de votación y distribución del poder (1995-2006)", *El Cotidiano: Revista de la realidad mexicana actual*, núm.145, Año 22, septiembre-octubre, pp. 51-58.
- Guerrero Rosas, Erick, *Perredistas al poder: ¿qué pasaría si gana López Obrador?*. México, D.F., Diana, 2006, 203 pp.
- Gutiérrez López, Roberto. coord., Escamilla Cadena, Alberto, coord., Reyes García, Luis, coord. *México 2006: implicaciones y efectos de la disputa por el poder político*, México, D.F., Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco, 2007, 455 pp.
- Heras, María de las, *Por quién vamos a votar y por qué: guía práctica para comprender las elecciones*, México, Aguilar, Santillana Ediciones Generales, 2006, 222 pp. Series: Nuevo siglo, Aguilar.
- Hurtado, Javier, "Las elecciones federales y locales de Jalisco de 2006: en una perspectiva diacrónica comparada", *Folios*. Año 1, núm. 2, pp. 17-27, México, Instituto Electoral del Estado de Jalisco.
- Informe del proceso electoral Nuevo León 2006: memorias y estadísticas*. Nuevo León, México, Comisión Estatal Electoral Nuevo León, 2007, 263 pp.
- Instituto Electoral del Distrito Federal (México), *Estadística de las elecciones locales 2006: resultados*. México, Instituto Electoral del Distrito Federal, 2006, 168 pp.
- Informe a la ciudadanía sobre el proceso electoral local 2006: compromiso ciudadano con la transparencia y la rendición de cuentas*, México, D.F. Instituto Electoral del Distrito Federal, 2006, 141 pp.
- Instituto Electoral del Estado de México, *Plataformas Electorales: Legislativas, Estado de México 2005-2006*. México, D.F., Instituto Estatal del Estado de México, 2006, 243 pp.
- Instituto Electoral y de participación Ciudadana de Tabasco. México. *Estadística electoral 2006*. México, D.F., Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco, 2007, 408 pp.
- Instituto Federal Electoral. México. *Régimen electoral mexicano y las elecciones federales 2006*. México, D.F., Instituto Federal Electoral, 2006, 104 pp.

- Justicia electoral: Elecciones federales 2006* / IFE. México, Instituto Federal Electoral, 2006, 49 pp.
- Krauze, Enrique, “¿Puede consolidarse la democracia en México?”, *Foreign Affairs en español*, vol. 6, núm. 1, enero-marzo, 2006, pp. 102-114.
- Klinger, Ulrike, *Voto por voto, Casilla por Casilla?: democratic consolidation, political intermediation, and the Mexican election of 2006*. Frankfurt: Johann Wolfgang Goethe-Universität, Frankfurt am Main Zentrum für Nordamerika-Forschung, 2007, 42 pp.
- Knight, Alan, *La conflictiva y nunca acabada construcción de la democracia deseada: México en perspectiva histórica y comparada*. México, Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, campus Estado de México, Porrúa, 2008, 117 pp.
- Lajous, Alejandra, *Confrontación de agravios: la postección de 2006*, México, Océano, 2007, 186 pp.
- Langston, Joy, *Hasta en las mejores familias: Madrazo and the PRI in the 2006*. México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2007, 18 pp.
- Larrosa Haro, Manuel, Alarcón Olguín, Víctor, coord., Becerra Chávez, Pablo Javier. coord. *Elecciones y partidos políticos en México: 2006*. México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2008, 285 pp.
- Ley Electoral del Estado de Nuevo León: elecciones 2006*. Nuevo León, México, Comisión Estatal Electoral de Nuevo León, 2006, 159 pp.
- Lizárraga, Daniel, “Las boletas: hacia una reforma ineludible”, *Proceso*: semanario de información y análisis, núm. 1649, 8 de junio, 2008, pp. 6-7.
- Loeza, Soledad, “La desilusión mexicana: populismo y democracia en México en el 2006”, *Foro Internacional*, vol. XLVII, núm. 4, octubre-diciembre 2007, pp. 817-838.
- *Año 2006 [videocasete]: año de elecciones, año de reflexiones* / Soledad Loeza, Rosario Green; Héctor Aguilar Camín, conductor, México, D.F., Televisa, 2006, 1 videocasete, Zona abierta, programa de televisión, 23 de marzo de 2006.
- Lujambio Irazábal, Alonso, “De secretos y bozales. Dos novedades del proceso electoral federal de 2006”, *Revista de la Facultad de*

- Derecho de México*, tomo LVI, núm. 245, enero-junio 2006, pp. 109-118.
- Manual del funcionario de casilla especial*, México, Instituto Federal Electoral, Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica, 2006, 118 pp., Elecciones Federales 2006.
- Manual del funcionario de mesa de escrutinio y cómputo para el voto de los mexicanos residentes en el extranjero*, México, Instituto Federal Electoral, Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica, 2006, 54 pp., Elecciones Federales 2006.
- Marván Laborde, María, “Hacia la construcción de una nueva legitimidad electoral”, *Folios: publicación de discusión y análisis*, Año 2, núm. 8, noviembre-diciembre 2007, pp. 14-23.
- Méndez B., Luis H., “El ambiguo entorno de una coyuntura: la elección presidencial del 2006”, *El Cotidiano*, núm. 141, enero-febrero, 2007, pp. 65-76.
- Méndez Ramírez, Ignacio, “El conteo rápido del IFE”, *Nexos*, Año 28, v. 28, núm. 344, agosto 2006, pp. 9-11.
- México 2006-2012: neoliberalismo, movimientos sociales y política electoral / coordinadores*, Jan Rus y Miguel Tinker Sala, México, D.F., Miguel Ángel Porrúa, Universidad Autónoma de Zacatecas, 2006, 163 pp.
- Memoria general del proceso electoral local ordinario 2006 / Instituto Electoral del Distrito Federal*. México, Instituto Electoral del Distrito Federal, 2007, 265 pp.
- México 2006: disputa electoral / Carlos Sirvent (coordinador)*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Gernika, 2007, 177 pp.
- Miranda, René, “El PREP a detalle”, *Nexos*, Año 28, v. 28, núm. 344, agosto 2006, pp. 12-16.
- Montaño, Jorge, “Diplomacia silenciosa”, *Voz y Voto*, núm. 177, noviembre 2007, pp. 12-16.
- Moreno, Alejandro, “La opinión pública mexicana en el contexto postelectoral de 2006”, *Perfiles Latinoamericanos: Revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales*, núm. 31, Año 16, enero-junio 2008, pp. 39-64.
- Moreno, Alejandro; Méndez, Patricia, “La identificación partidista en las elecciones presidenciales de 2000 y 2006 en México”, *Política y Gobierno*, vol. XIV, núm.1, 1er. semestre, pp. 43-75.

- Moya Delgado, Octaviano, “Un nuevo modelo de decisión electoral. El comportamiento electoral en las elecciones de 2006 en México”, *Apuntes Electorales: revista del Instituto Electoral del Estado de México*, núm. 28, Año VI, abril-junio, 2007, pp. 95-134.
- Narro Monroy, Jorge A., “Partidos de clase y partidos de electores. Apuntes para una reflexión”, *Folios: publicación de discusión y análisis*, núm. 4, Año 1, marzo-abril 2007, pp. 45-54.
- Organización del proceso electoral: Elecciones Federales 2006* / IFE, México, Instituto Federal Electoral, 2006, 109 pp.
- Partido Acción Nacional (México), *El México ganador: plataforma electoral 2006*, México, D.F., Partido Acción Nacional, 2006, 100 pp.
- Peña, Ricardo de la, *El proceso electoral de 2006 en México: resultados oficiales y encuestas de opinión a debate*, México, D.F., Universidad Autónoma Metropolitana, 2007, 188 pp.
- Pérez Fernández del Castillo, Germán, *México 2006: las elecciones que dividieron al país*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Miguel Ángel Porrúa, 2008, 144 pp.
- Peschard, Jacqueline, coord., *2 de julio: reflexiones y perspectivas*, México, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, SITESA 2007, 335 pp.
- Pliego Carrasco, Fernando, *El mito del fraude electoral en México*, México, Pax, 2007, 218 pp.
- Poniatowska, Elena, *Amanecer en el Zócalo: los 50 días que confrontaron a México*. México, Planeta, 2007, 394 p.
- Primer informe de atención a las denuncias relacionadas con el proceso electoral federal 2005-2006* [disco compacto]. México, D.F., Procuraduría General de la República, Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, 2006, 1 minidisco compacto.
- Proceso electoral 2006* / Fernando Serrano Migallón, coordinador, México, Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Derecho, 2007, 360 pp.
- Proceso electoral federal 2005-2006: fechas y horas destacadas: datos básicos*, México, Instituto Federal Electoral, 2006, 34 pp.

- Quién es el Sr. López?* / Luis Mandoki. México, Astillero Films, International Video Market, 2006, 3 DVD.
- Ramírez Mercado, Manuel, “La distribución del voto en las entidades federativas. Análisis sobre las elecciones presidenciales en México, 1988-2006”, *El Cotidiano: Revista de la realidad mexicana actual*. núm. 141, enero-febrero, pp. 17-30.
- Reyes del Campillo, Juan, “Resultados electorales 2006”, *El Cotidiano: Revista de la realidad mexicana actual*, núm. 141, enero-febrero 2007, pp. 7-16.
- Rodríguez Araujo, Octavio, *México en vilo: 2006, partidos, candidatos, campañas y elecciones*, México, D.F., Jorale, Orfila, 2006, 149 pp.
- Rojas V., Teresa, “A revisión, el cómputo de la elección presidencial: crucial el fallo del TEPJF”, *Debate Legislativo en Pleno*, Año 4, núm. 74, 1 agosto, 2006, pp. 29-35.
- Romero M., Miguel Ángel, “La elección presidencial del 2006: una primera lectura política”, *El Cotidiano*, núm. 141, enero-febrero 2007, pp. 77-84.
- Rubio, Luis, “Las reñidas elecciones de México”, *Foreign Affairs en español*, vol. 6, núm. 4, octubre-diciembre 2006, pp. 116-128.
- Rus, Jan, coord. *México 2006-2012: neoliberalismo, movimientos sociales y política electoral*. México, D.F., Miguel Ángel Porrúa, Universidad Autónoma de Zacatecas, 2006, 163 pp.
- Salazar Ugarte, Pedro, “La elección más larga”, *Foreign Affairs en español*, vol. 7, núm.1, enero-marzo 2007, pp. 108-116.
- “Un dictamen controvertido, pero convincente”, *Nexos*, Año 28, v. 28, núm. 346, octubre 2006, pp. 7-9.
- Salinas de Gortari, Carlos, *La década perdida 1995-2006: neoliberalismo y populismo en México*, México, Random House, Mondadori, 2008, 557 pp.
- Sánchez Villa, Fabiola, *El voto de los canadienses en el extranjero: un ejemplo para el caso mexicano en la elección presidencial de 2006*. Toluca, México, Instituto Electoral del Estado de México, 2007, 158 pp., Serie Investigaciones Electorales.
- Sánchez Susarrey, Jaime, *La victoria*, México, D.F., Planeta, 2006, 239 pp.
- Seminario para formadores de opinión 2005 diciembre 1-2 El proceso electoral federal, 2005-2006*. México, D.F., Instituto Federal Electoral, 2005 v. (paginación varia).

- Sonnleitner, Willibald, "Chiapas: los desafíos de la incertidumbre electoral", *Nexos*, Año 28, v. 28, núm. 346, octubre 2006, pp. 18-20.
- La sucesión presidencial de 2006: Amlo, la sexta declaración y la izquierda en México* / Juan J. Lomelí Sánchez et al., Bernardino Mata García, coord., Chapingo, México, Universidad Autónoma Chapingo, 2005, 106 pp.
- Tello Díaz, Carlos, *2 de julio: la crónica minuto a minuto del día más importante de nuestra historia contemporánea*, México, Planeta, 2007, 252 pp.
- Ugalde, Luis Carlos, "Los dilemas del arbitraje electoral", *Nexos*, Año 28, vol. XXVIII, núm. 347, noviembre 2006, pp. 47-52.
- La reforma electoral: en torno a la denigración y calumnia, *Folios: publicación de discusión y análisis*. Año 2, núm. 8, noviembre-diciembre año), pp. 4-13.
- Así lo viví: testimonio de la elección presidencial de 2006*. México, Grijalbo, 2008, 454 pp.
- Vivero Ávila, Igor, *Reflexiones sobre alternancia y competitividad: las elecciones municipales del Estado de México: 2006*. Toluca, México, Instituto Electoral del Estado de México, 2007, 57 pp. Breviarios de cultura política democrática (IEEM).
- Villamil, Jenaro, *La guerra sucia de 2006: los medios y los jueces* / Julio Scherer Ibarra, prólogo Miguel Ángel Granados Chapa, México, Grijalbo, 2007, 221 pp.
- Woldenberg, José, "Lo bueno, lo malo y lo peor", *Nexos*, Año 28, v. 28, núm. 344, agosto 2006, pp. 7-9.
- Zamora, Guillermo, *2006: el año de la izquierda en México*. México, D.F., Colibrí, 2005, 142 pp.
- Zárate Vite, Arturo, ¿Por qué se enredó la elección de 2006?: una contienda vista desde dentro del IFE y del Tribunal Electoral, México, D.F., Miguel Ángel Porrúa, 2007, 115 pp.
- Zavala, Marco, "Entre la certeza y la discrecionalidad, la mejor ruta es la ley", *Isonomía: revista de teoría y filosofía del derecho*, núm. 26, abril 2007, pp. 129-166.
- "Cuando cuenta un voto", *Nexos*, Año 28, v. 28, núm. 346, octubre 2006, pp. 10-13.
- Zepeda Patterson, Jorge, *El presidente*, México, Planeta, 2006, 155 pp.



## Sección Documental



# Convocatoria al Congreso de 1813

## Antecedentes

Si bien es cierto que durante el siglo XIX puede hablarse de una preocupación real por el tema electoral, también debe señalarse que desde el surgimiento del México independiente hasta el porfiriato la impartición de justicia en materia electoral no presenta avances significativos, puesto que desde la ya citada Constitución de Cádiz hasta la Constitución de 1857, con excepción de las Siete Leyes Constitucionales de 1836, se le confirió a los colegios electorales la potestad de resolver los conflictos derivados de las elecciones federales. No olvidemos que en el artículo 34 de la Constitución de Cádiz de 1812 se indicaba que “para la elección de diputados de Cortes se celebrarán juntas electorales de parroquia, de partido y de provincia”;<sup>1</sup> es decir, se establecía una elección indirecta de tercer grado, además de que los diputados, mediante un sistema de autocalificación, votaban sobre la calidad de sus miembros, de conformidad con los dictámenes presentados por la comisión respectiva (de parroquia, de partido y de provincia).<sup>2</sup> Al efectuarse la calificación final de la elección de los diputados por ellos mismos, se presenta el surgimiento del sistema de autocalificación política, el cual fue adoptado por nuestro país (todavía posesión española en esa fecha) y que existió hasta 1993 (con la excepción referente a las Leyes Constitucionales de la Repú-

---

<sup>1</sup> Tena Ramírez Felipe, *Leyes fundamentales de México, 1808-1998*, 21ª ed., México, Porrúa, 1998, p. 64.

<sup>2</sup> *Vid.* Esquema de elecciones indirectas durante la primera mitad del siglo XIX.

blica Mexicana de 1836, en las que se preveía la calificación por otro órgano diferente). De igual forma, era facultad de los diputados integrantes de las Cortes atender las inconformidades presentadas.

Antes de continuar, es indispensable precisar lo que debe entenderse por justicia electoral.<sup>3</sup> Al efecto, en el rubro “Preguntas más frecuentes” del apartado “Acciones para la Transparencia” de la página de internet del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se precisa que la justicia electoral “idealmente consistiría en la constante y perpetua voluntad de dar a cada quien lo suyo. En la práctica se traduce en la protección de los derechos político-electorales y el control de las leyes electorales para que siempre resulten conformes a la Constitución y se consolide el régimen de Derecho”.<sup>4</sup>

De la Constitución de Cádiz<sup>5</sup> se desprenden diversas impugnaciones con sus respectivos efectos, como aspectos preliminares de la justicia electoral en México; José Fernando Ojesto Martínez Porcayo a través del siguiente cuadro presenta los recursos contenciosos electorales y

---

<sup>3</sup> José Luis de la Peza considera que “la expresión justicia electoral tiene generalmente una amplia acepción que comprende todo lo relacionado con la actividad jurisdiccional referente a los procesos electorales. Así, dentro de este concepto se circunscriben aspectos individualizados muy amplios, como son el contencioso electoral, el derecho procesal electoral, la interpretación de las leyes electorales, la jurisprudencia electoral, etcétera; en de la Peza José Luis, “Notas sobre la Justicia Electoral en México”, Orozco Henríquez José de Jesús (comp.) *Justicia Electoral en el umbral del siglo XXI*, Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999, tomo III, p. 827.

Por su parte, José de Jesús Orozco Henríquez establece que “por «justicia electoral», en sentido técnico o estricto (también conocida como “contencioso electoral”), cabe entender los diversos medios jurídico-técnicos de impugnación o control (juicios, recursos o reclamaciones) de los actos y procedimientos electorales, ya sea que se sustancien ante un órgano de naturaleza administrativa, jurisdiccional y/o política, para garantizar la regularidad de las elecciones y que las mismas se ajusten a derecho, esto es, a los principios de constitucionalidad y/o legalidad, corrigiendo eventuales errores o infracciones a la normativa electoral (a los anteriores cabría agregar, en su caso y por su especificidad, los medios de control de la constitucionalidad de las leyes o normas generales de carácter electoral); en Orozco Henríquez José de Jesús, “Sistemas de justicia electoral en el Derecho Comparado”, José de Jesús Orozco Henríquez (coord.) *Sistemas de Justicia Electoral: Evaluación y Perspectivas*, México, TEPJF, 2001, p. 45.

<sup>4</sup> Página de internet [www.trife.org.mx](http://www.trife.org.mx), Acciones para la Transparencia. Preguntas más frecuentes acerca del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

<sup>5</sup> Tena Ramírez, *op. cit.* pp. 64 a 74.

los efectos de la resolución aplicables en la Constitución de Cádiz de 1812.<sup>6</sup>

Por lo que puede advertirse, la resolución de las impugnaciones se efectuaba en el grado correspondiente, que de algún modo conti-

Recursos contenciosos electorales	Efectos de la resolución
<p><b>a) En la parroquia:</b></p> <p>1) Queja relativa a cohecho o soborno para que la elección recaiga en persona determinada.</p> <p>2) Dudas sobre si en alguno de los ciudadanos concurren las calidades requeridas para votar.</p>	<p><b>a) En la parroquia:</b></p> <p>1) Queja:</p> <p>a) Siendo cierta la acusación serían privados de voz activa y pasiva los que hubieren cometido el delito.</p> <p>b) Siendo falsa, los calumniadores recibirían la máxima pena.</p> <p>Este juicio no admitía recurso alguno.</p> <p>2) Dudas: La junta decidiría en el acto lo que le parezca. Lo que decidiera se ejecutaría sin recurso alguno, por esa vez y para sólo ese efecto.</p>
<p><b>b) En el partido:</b></p> <p>1) Reparo que oponer al nombramiento de elector de parroquia.</p> <p>2) Defecto en alguna de las calidades para ser elector parroquial.</p> <p>3) Queja relativa a cohecho o soborno para que la elección recaiga en persona determinada.</p> <p>4) Dudas sobre las calidades para votar.</p>	<p><b>b) En el partido:</b></p> <p>1 y 2) Desconocer o ratificar al elector de parroquia la resolución de la junta no admitía recurso.</p> <p>3 y 4) Privar de voz y voto a los delincuentes o al calumniador.</p>
<p><b>c) En la provincia:</b></p> <p>1) Reparo que oponer a los nombramientos de elector de partido.</p> <p>2) Defecto en las calidades del elector de partido.</p> <p>3) Queja sobre cohecho o soborno.</p> <p>4) Dudas sobre las calidades para votar.</p>	<p><b>c) En la provincia:</b></p> <p>1 y 2) Desconocer o ratificar la elección del elector de partido. La resolución de la junta no admitía recurso.</p> <p>3 y 4) Privar de voz y voto al delincuente o al calumniador.</p>
<p><b>d) En las cortes:</b></p> <p>1) Dudas sobre la legitimidad de los poderes y calidades de los diputados.</p>	<p><b>d) En las cortes:</b></p> <p>1) Desconocer o ratificar el nombramiento de diputado. La resolución de las juntas preparatorias sería definitiva.</p> <p>Ahora bien, la resolución de las impugnaciones se efectuaba en el grado correspondiente. De igual forma era facultad de los diputados integrantes de las Cortes atender las inconformidades presentadas.</p>

<sup>6</sup> Ojeto Martínez Porcayo, José Fernando, *Evolución y perspectiva del derecho electoral mexicano. La justicia electoral*, tesis de doctor en Derecho, México, UNAM, Facultad de Derecho, 1998, tabla 1.

nuaba con la tendencia española implementada en la *Constitución de Cádiz* de 1812, relativa a que el Poder Legislativo fuera la única instancia facultada para calificar como último recurso las elecciones de sus integrantes (situación que como ya se precisó con anterioridad finalizó en 1993, más de un siglo y medio después). Javier Patiño Camarena afirma

...entre las razones que explican el porqué durante dicho período se optó por el sistema de la autocalificación, cabe señalar, en primer término, que ello obedeció a que dicho sistema se armoniza adecuadamente con los principios esenciales de la forma de gobierno presidencial, que se caracteriza porque en él cada uno de los poderes públicos tienen vida constitucional independiente y sobre todo porque se consideraba que dicho sistema coadyudaba al propósito de consolidar la autonomía del Poder Legislativo, lo que reviste particular importancia toda vez que le corresponde a las cámaras, y en su inicio a los Colegios electorales, el ejercicio de importantes atribuciones soberanas.<sup>7</sup>

Así como la nueva nación comenzaba a dar sus primeros pasos en la vida electoral y ya se gestaba el nacimiento de la justicia electoral, de igual manera comenzaba a dar sus primeros tropiezos en la vida política y social. Por ello es pertinente seguir una cronología basada en los ordenamientos constitucionales y en las principales leyes de carácter electoral expedidas durante el periodo insurgente de 1810 a 1815.

---

En la *Instrucción que deberá observarse para la elección de diputados de Cortes* de 1810, se señala en su capítulo IV lo siguiente:

“Art. VIII. 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 á cohecho ó soborno, procediendo en todo como ya queda prevenido [“La Junta resolverá lo más conveniente”, señala este mismo documento en su capítulo III, art. VIII].”

*Instrucciones que deberá observarse para la elección de diputados de Cortes*, México, reimpresión de la Casa de Arizpe, 1810, 20 p. Biblioteca Nacional, México, Fondo Reservado, Colección Lafragua, Misc. V. 167, p 14, 11.

<sup>7</sup> Patiño Camarena Javier, *Derecho electoral mexicano*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, p. 464.

## La invasión napoleónica a España y las Cortes de Cádiz

“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”,<sup>8</sup> 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 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.

---

<sup>8</sup> Villoro Luis, “La revolución de independencia”, *Historia General de México*, op. cit., p. 500.

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.

Mientras esto sucedía en la Nueva España, en la península parecía abrirse un espacio para la participación de los americanos en la política. El 25 de septiembre de 1808 se constituyó la Junta Suprema Central Gubernativa del Reino, que aglutinaba a todas las juntas provinciales de la península, y el 22 de enero de 1809 emitió un decreto en el cual afirmaba que los territorios americanos no eran colonias sino partes de la monarquía y las invitaba a que enviaran representantes. Es más, el 10 de mayo la Junta Central publicaba un Manifiesto a los americanos que era respaldado por el decreto del 22 de mayo de 1809, por el cual se convocaban Cortes en las que los

territorios americanos estaban invitados a enviar representantes.<sup>9</sup> 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. En la publicación *El voto de la nación española* de 1810, se asentaba

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 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.<sup>10</sup>

Sin embargo, la representación americana no fue paritaria con la peninsular, pues mientras España tuvo 36 representantes, América “contó tan solo con un representante por cada uno de los cuatro virreinos y cinco capitanías generales”.<sup>11</sup>

Pero el decreto de la Junta Central no fue gratuito. Se relacionaba con la propuesta de organización representativa del otro Estado que

---

<sup>9</sup> *Instrucciones que deberá observarse para la elección de diputados de Cortes*, México, reimpresión de la Casa de Arizpe, 1810, 20 p. Biblioteca Nacional, México, Fondo Reservado, Colección Lafragua, Miscelánea V. 167. *Vid.* Esquema de elección de diputados para las Cortes de Cádiz, 1810-1812.

<sup>10</sup> *El voto de la nación española, Número Quinto*, miércoles 10 de enero de 1810, p. 68-69, en *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.

<sup>11</sup> Guedea Virginia, “La crisis imperial española”, *Gran Historia de México Ilustrada*, tomo III *El nacimiento de México*, *op. cit.*, p. 66.

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 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. La Junta Central se disolvió y dio paso a una Regencia con cinco miembros (Miguel de Lardizábal y Uribe, quienes habían sido delegados por la Nueva España en la Junta Central). La Regencia llevó a cabo la convocatoria de las elecciones con el decreto del 14 de febrero de 1810. Sin embargo, 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. 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.<sup>12</sup>

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*<sup>13</sup> y fiestas populares la elección de sus representantes a Cortes. En la

---

<sup>12</sup> Ojesto Martínez Porcayo, *op. cit.* p. 13.

<sup>13</sup> 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.

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.

### Los diputados novohispanos y la *Constitución de Cádiz de 1812*

El 24 de septiembre de 1810 comenzaron las sesiones de las Cortes en Cádiz. Se sentaron 104 diputados. En estos primeros momentos, la diputación americana estaba compuesta por 29 representantes entre los cuales había siete novohispanos. Comenzaban unas Cortes que serán todo un precedente en la historia universal del parlamentarismo, al albergar a representantes de los territorios que formaban

Ciudades o Provincias de Nueva España	Representantes en 1812 <sup>14</sup>
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

<sup>14</sup> Bravo Ugarte José, *Instituciones políticas de la Nueva España*, 2ª ed., México, Editorial Jus, 1992, 106 p. (Colección Medio Milenio) pp. 92-93. 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, 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.

el antiguo imperio. La diputación de Nueva España en la legislatura de 1810 a 1813 estuvo formada por 20 representantes.

Su trascendencia y participación fue sobresaliente, pues seis de ellos llegaron a la presidencia de las Cortes: José María Gutiérrez de Terán, José Miguel Gordo y Barrios, Juan José Güereña, José Miguel Guridi y Alcocer, José Miguel Ramos Arizpe y Joaquín Maniau. Otros tantos ocuparon la vicepresidencia: José María Couto, José Simeón de Uría, Mariano Mendiola y los ya citados Gutiérrez de Terán, Gordo y Maniau; Terán fue también secretario, mientras Mendiola y Antonio Joaquín Pérez formaron parte de la comisión de *Constitución*.

El contacto de los criollos con las Cortes contribuyó a la evolución de su pensamiento, pues pronto se vieron envueltos por un clima ideológico que no les era desconocido, pero tampoco tan familiar; el “francesismo” reinaba allí, su terminología, sus argumentos, sus temas, repetían los tópicos de la Revolución Francesa. Los americanos se asociaron fácilmente a ese lenguaje y al sentido nuevo dado a los conceptos políticos.

Finalmente, la *Constitución* se sancionó el 19 de marzo de 1812, mientras que en la Nueva España el virrey Venegas la promulgó el 30 de septiembre de ese año y las celebraciones duraron más de una semana. Esta constitución otorgaba amplios poderes a las cortes, reducía el papel del rey en el poder ejecutivo, proclamaba la soberanía popular, decretaba la libertad de prensa y de expresión, y también abolía la inquisición, pero excluía a las castas de la condición de ciudadanía. No obstante, establecía la paridad de las colonias con la metrópoli en lo que respecta a representación de cortes y distribución de empleos administrativos. Por primera vez se precisa la manera en que se conformarán las Cortes, a través de los diputados nombrados por los ciudadanos. Y sin embargo, esta constitución nunca llegó a ponerse en práctica de manera íntegra, pues aunque en la capital de la Nueva España se llevaron a cabo las elecciones para la formación de los ayuntamientos constitucionales<sup>15</sup> el 29 de noviembre de 1812 (con serias dudas sobre quiénes debían ejercer el derecho a votar, pues tampoco se especificaba la edad mínima para

---

<sup>15</sup> La intención de instituir estos nuevos ayuntamientos era la de “reemplazar a los antiguos ayuntamientos, que se componían de regidores perpetuos, cuyos oficios eran vendibles y renunciables, de alcaldes y de cierto número de regidores nombrados por los mismos ayuntamientos”, Bravo Ugarte, *op. cit.*, p. 102.

ejercer el voto, por lo cual el virrey la estableció en 25 años, sólo para quien estuviera casado), de poco sirvió el ejercicio decretado por las Cortes de Cádiz, pues finalmente el virrey decidió anular la elección “amparado en las irregularidades y desórdenes que habían acompañada la emisión del voto, y ordenó que se instruyera un proceso para determinar responsabilidades e identificar a los promotores de los alborotos que se registraron durante la noche del 29 de noviembre [de 1812]”.<sup>16</sup> Estas elecciones presentaron algunos actos de discutible transparencia, como la compra de votos y el no coincidir el padrón de electores con el número de votos contabilizado al final de la elección

La votación se hizo [...] con el mayor desorden: no sólo no se calificó si los que se presentaban a votar eran o no ciudadanos, y si estaban en el ejercicio de los derechos de tales, según las distinciones odiosas que en la Constitución se habían establecido y de que no se hizo caso ninguno, sino que los mismos individuos votaron en diversas parroquias y secciones: *diose dinero a los cargadores de las esquinas para que repartiesen las papeletas con los nombres de los electores*, y por ellas votaban los aguadores y muchachos sin saber siquiera los nombres que contenían, y otros refiriéndose al voto de los mismos que andaban en estos manejos y que estaban presentes en las mesas electorales. Por resultado de todo esto, el triunfo de los americanos fue completo, no habiendo salido un solo elector europeo, y con tal uniformidad en la votación, como que era el resultado de las papeletas repartidas, que ninguno de los cuatro electores del Sagrario salió con menos de cinco mil votos: *parroquias hubo en que el número de votos excedió al de vecinos*.<sup>17</sup>

No obstante la opinión del virrey y algunos ciudadanos como Lucas Alamán, un informante de la agrupación de *Los Guadalupe* le comunica a Morelos los resultados de esta elección

---

<sup>16</sup> Ferrer Muñoz Manuel, *La Constitución de Cádiz y su aplicación en la Nueva España (Pugna entre antiguo y nuevo régimen en el virreinato, 1810-1821)*, prólogo de José Luis Soberanes Fernández, México, UNAM-III, 1993, 310 p., (Serie C: Estudios Históricos Número 35) p. 226.

<sup>17</sup> Alamán Lucas, *Historia de México*, apud Bravo Ugarte, *op. cit.*, p. 103. Las cursivas son nuestras.

...en cumplimiento de la Constitución [...] se dispuso para el domingo 29 del pasado noviembre *la votación popular para electores del Cabildo de esta ciudad* [...] No hemos visto acto más interesante jamás, ni tampoco más orden y conformidad en este pueblo tan numeroso. Se observó la mayor quietud y uniformidad y salieron electos veinticinco americanos todos honrados y del mejor modo de pensar [...] A las ocho de la noche se acabó la elección en la Sala Capitular de esta ciudad, de donde salió una inmensa multitud de pueblo con hachas y lictores a felicitar a sus Electores: algunos ocurrieron en las Torres a replicar y no hago a V.E. una exacta pintura de todo lo ocurrido en *este feliz día en que ejercimos el primer acto de nuestra libertad* por lo expuesto de nuestra correspondencia [...] En las catorce parroquias de esta Capital *sacaron nuestros electores de 28 a 30,000 votos*, lo cual confundió a todos los Europeos, porque hasta este día no habían conocido la disposición de México y lo mucho que los aborrecen. Para todo Americano fue este día de alegría y el siguiente: para los gachupines de tristeza, de rabia y de desesperación...<sup>18</sup>

A los pocos meses de promulgada la constitución gaditana, en 1814, de nuevo regresó al poder Fernando VII (una vez pactado su retorno a través de los Tratados de Valencia), lo que significó la restauración del absolutismo en España, con lo cual quedaba derogada la Constitución de Cádiz y toda la legislación de las Cortes desde 1810, se restituían los antiguos privilegios, mantenía el régimen señorial y recobraría los territorios americanos que se hallaban en manos de la insurgencia. Tres años más tarde, España ingresa a la Santa Alianza, una organización integrada por Gran Bretaña, Prusia, Austria y Rusia, cuya función es intervenir con las armas contra cualquier régimen liberal.

## La convocatoria al Congreso de 1813

De manera paralela a lo que ocurre en Cádiz con los representantes elegidos por los novohispanos, en América también se llevaban a

---

<sup>18</sup> *Los Guadalupes a Morelos*, México, 7/XII/1812 (AGI, México, 1492), *apud* Ferrer Muñoz, *op. cit.*, p. 239. Las cursivas son nuestras.

cabo acciones que favorecen la ruptura con las anquilosadas estructuras de poder colonial, ya sea a través de movimientos insurgentes, o bien, a través de convocatorias para reunir un Congreso que se encargue de organizar a una nueva nación. En la Nueva España el virrey Venegas, así como su sucesor Calleja, combaten los movimientos insurgentes, primero el de Hidalgo y después el de Morelos; sin embargo, serán las acciones y los documentos generados por Morelos los que obtengan mayor notoriedad, pues en ellos se declara la libertad de México y se otorga el derecho de sufragio a los ciudadanos para elegir diputados al Congreso.

La Junta de Zitácuaro, creada por Morelos una vez ocurrida la muerte de Hidalgo en 1812, pretende organizar el movimiento independentista a través de una Junta, como sucedía en España, esperando el regreso de Fernando VII; ante esto se opuso Morelos, exigiendo la total independencia de México. Por las desavenencias entre Rayón y Morelos, este último decide convocar a un Congreso<sup>19</sup> el 28 de junio de 1813,<sup>20</sup> a fin de elegir diputados para el primer Congreso Constituyente de la nación; organismo que, a propuesta del diputado Carlos Ma. de Bustamante, se le llamaría Congreso de Anáhuac. Este Congreso sería un cuerpo colegiado constituyente que se instalaría en Chilpancingo en el mes de septiembre, y que asumiría todas las facultades de la soberanía nacional; en él se elegiría al titular del Poder Ejecutivo, se declarararía la independencia y daría forma jurídica al nuevo Estado. “Sin embargo, la elección para formar el Congreso Constituyente de Chilpancingo —instalado en septiembre de 1813 conforme al reglamento del capitán general Morelos— llegó a ser para la nación mexicana, tanto histórica como políticamente, más trascendente que aquélla, no sólo por la amplitud territorial en la que se llevó a cabo —no obstante la guerra, la dificultad en las comunicaciones e incluso la peste— sino también por sus efectos prácticos inmediatos.”<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> Vid. *infra* Documento 4, *Reglamento expedido por José María Morelos para la instalación, funcionamiento y atribuciones del Congreso*. Septiembre 11, 1813.

<sup>20</sup> Vid. *infra* Documento 1, *Primera convocatoria de José María Morelos para la instalación del Congreso de Chilpancingo*, el 28 de junio de 1813. Más tarde se publican las *Instrucciones de José María Morelos para la elección de diputados al Congreso*, el 25 de julio de ese mismo año, Documento 2.

<sup>21</sup> <http://jherrerapena.tripod.com/bases/base9.html>

No obstante, no todo pintaba de buena manera para este Congreso. Ignacio López Rayón, presidente de la Suprema Junta Nacional Americana, además de sostener el proyecto de la monarquía moderada, pretendía conservar la primera jefatura de la nación insurgente y concentrar en sus manos todo el poder del Estado nacional en proceso de formación, bajo la autoridad soberana del rey, a través de un sistema cuasiparlamentario, que implicaba la reunión de los órganos legislativo, ejecutivo y judicial bajo el control del reino americano. Por su parte, el capitán general José Ma. Morelos, cuarto vocal de dicho organismo, pensaba que la monarquía sin monarca no respondía ya a las aspiraciones del pueblo insurrecto —ni siquiera la monarquía constitucional con monarca— y postulaba la república democrática, así como, clara, expresa y de manera contundente la división de poderes.

Alrededor de los dos dirigentes anteriores, por consiguiente, empezaron a formarse dos grupos o “partidos políticos” que lucharon entre sí, tanto para hacer prosperar sus respectivos proyectos de nación, cuanto para adueñarse del poder político, único modo de realizar aquellos.

Lo grave del caso es que, por razones personales, de autoridad y de principios, los vocales de la Junta de Gobierno no sólo se dividieron, sino algunos de ellos se enfrentaron entre sí; el presidente López Rayón declaró fuera de la ley a los vocales Berdusco y Liceaga, y éstos, por su parte, lo desconocieron. La confrontación entre ambos no sólo fue verbal sino también armada; la suerte favorecería a López Rayón y sería adversa para los vocales, al grado que el vocal y capitán general Liceaga caería prisionero bajo las tropas del presidente de la Junta. Ante estos hechos, Morelos intervendría “Me veo en la precisión de hacer responsable a vuestra excelencia —escribió a López Rayón— si no pone en libertad al señor vocal José Ma. Liceaga.”

A la par de estos hechos, Morelos expidió en Acapulco la convocatoria al referido Congreso, el cual debía proceder a declarar la independencia nacional; establecer la forma de gobierno republicana y aprobar la división de poderes; de tal manera que el poder legislativo debía recaer en la asamblea; el ejecutivo, en una sola persona, y el judicial, en los tribunales existentes. La mayor parte de los diputados eran partidarios de la concentración de todos los poderes en la suprema junta o supremo congreso soberano, y, por ende, lo eran tam-

bién de que los vocales ejercieran facultades legislativas, ejecutivas y judiciales en sus ámbitos de competencia, como hasta entonces. En agosto se publica la *Convocatoria de José María Morelos y Pavón para la instalación del Soberano Congreso de Chilpancingo*, en donde se señala “Y para que su elección se haga patente a los señores diputados del nuevo Congreso, y por su medio a la Nación entera, votarán por escrito de coroneles para arriba, cuantos estén en servicio de las armas, de los cuatro Generales conocidos hasta ahora, el que fuere más idóneo y capaz de dar completo lleno al pesado y delicado cargo que va a ponerse en sus manos; remitiendo sus sufragios a esta Capitanía General para presentarlos unidos con los de los electores que por cada parroquia han de concurrir [a la elección de] los señores diputados...”.<sup>22</sup> Los cuatro generales fueron Mariano Matamoros (para Oaxaca y Puebla), Nicolás Bravo (para Veracruz), Ramón Bravo (para México) y el propio Morelos (para Techan).

En todo caso, Morelos dio instrucciones a sus partidarios de que, al tiempo que ensancharan militarmente el territorio a su mando—en cuanto les fuera posible—convencieran también a sus electores de que votaran por ideas y candidatos republicanos. Pedía que los suyos salieran en busca del pueblo, identificaran a los ciudadanos, hicieran campaña entre ellos y les pidieran el voto a favor de los candidatos de su partido.<sup>23</sup>

En la elección mexicana, los vecinos de las subdelegaciones de las provincias, reunidos en junta, votarían públicamente por un elector, y los electores de todas las subdelegaciones se congregarían en la cabe-

---

<sup>22</sup> Vid. *infra* Documento 3, *Convocatoria de José María Morelos y Pavón para la instalación del Soberano Congreso de Chilpancingo*, del 8 de agosto de 1813.

<sup>23</sup> Había sido necesario que se llenaran ciertos requisitos para reunir al congreso nacional. El primero de ellos -señalado en los Sentimientos de la Nación- se refería a la extensión territorial para convocarlo e instalarlo. Estaban bajo el control de las armas nacionales ocho provincias políticas de las diecisiete que formaban al país en ese momento: de manera íntegra Oaxaca y Techan; casi en su totalidad seis: Puebla, Veracruz y México (liberadas por los ejércitos del Sur) y Michoacán, Guanajuato y Jalisco (liberadas por los otros tres vocales de la Junta). Tlaxcala también acababa de someterse al dominio de las tropas del Sur, aunque sin entrar en los planes electorales inmediatos del caudillo. De esta manera, la asamblea representativa debía estar compuesta, en principio, por ocho representantes, diputados o vocales (salvo la de Tlaxcala) e instalarse tanto para dirimir los antagonismos políticos y personales de los jefes insurgentes, cuanto para nombrar al supremo jefe del gobierno, declarar la independencia nacional y dar forma jurídica al nuevo Estado independiente.

cera de la provincia —o en la ciudad más importante de ella dominada por las tropas insurgentes— y elegirían en secreto al diputado.

Se designan a seis diputados (como propietarios Ignacio López Rayón, José María Liceaga y José María Berdusco, y como suplentes a Carlos María de Bustamante, José María Cos y Andrés Quintana Roo), mientras que dos son elegidos de manera popular (José Ma. Murguía por Oaxaca y José Manuel Herrera por Tecpan —actual Estado de Guerrero—). De ellos, Rayón, Liceaga, Cos y Bustamante eran partidarios de la concentración de todos los poderes en la suprema junta o supremo congreso soberano, mientras que Berdusco, Murguía, Herrera y Quintana Roo eran diputados republicanos y partidarios igualmente la tesis de de la división de poderes.

Como logros de este Congreso pueden citarse tanto los *Sentimientos de la Nación* —con los cuales Morelos abre la sesión inaugural— como la *Constitución de Apatzingán*. Tanto los *Sentimientos* como la *Constitución* —documento también llamado *Decreto constitucional para la libertad de la América Mexicana*—, fueron el gran parteaguas de la actividad jurídica y electoral en México, aún antes de conseguir su independencia.

En esta constitución se “estableció el voto indirecto de tercer grado, con elecciones parroquiales, de partido y de provincia para diputados. Disponía que la calificación definitiva de estas elecciones las haría el Supremo Congreso. Los diputados así electos nombrarían a los miembros del Supremo Gobierno, ‘los del Supremo Tribunal de Justicia, a los Jueces de Residencia, a los de las Corporaciones y a los Fiscales de la Segunda’”.<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> Ojesto Martínez Porcayo, *op. cit.*, p. 20-21. Tena Ramírez, *op. cit.*, p. 38-44. *Vid Decreto constitucional para la...*, en Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México, op. cit.*, Capítulo IV De la elección de diputados para el supremo Congreso, arts. 60 al 63; Capítulo V De las Juntas electorales de parroquia, arts. 64 al 81; Capítulo VI De las juntas electorales de partido, arts. 82 al 92; Capítulo VII De las juntas electorales de provincia, arts. 93 al 101; Capítulo VIII De las atribuciones del supremo Congreso, arts. 102 al 122.

## CONSTITUCIÓN DE APATZINGÁN

## I

## Principios o elementos constitucionales

## Capítulo I

## De la religión

Art. 1º La religión católica, apostólica, romana es la única que se debe profesar en el Estado.

## Capítulo II

## De la soberanía

Art. 2º La facultad de dictar leyes y establecer la forma de gobierno que más convenga a los intereses de la sociedad, constituye la soberanía.

Art. 3º Esta es por su naturaleza imprescriptible, inenajenable e indivisible.

Art. 4º Como el gobierno no se instituye por honra o intereses particulares de ninguna familia, de ningún hombre ni clase de hombres, sino para la protección y seguridad general de todos los ciudadanos, unidos voluntariamente en sociedad, ésta tiene derecho incontestable a establecer el gobierno que más le convenga, alterarlo, modificarlo y abolirlo totalmente cuando su felicidad lo requiera.

Art. 5º Por consiguiente, la soberanía reside originalmente en el pueblo, y su ejercicio en la representación nacional compuesta de diputados elegidos por los ciudadanos bajo la forma que prescriba la constitución.

Art. 6º El derecho de sufragio para la elección de diputados pertenece, sin distinción de clases ni países, a todos los ciudadanos en quienes concurren los requisitos que prevenga la ley...

## Capítulo III

## Del supremo congreso

Art. 48º El supremo congreso se compondrá de diputados elegidos uno por cada provincia, e iguales todos en autoridad. [...]

Art. 52º Para ser diputado se requiere: ser ciudadano con ejercicio de sus derechos, la edad de treinta años, buena reputación, patrio-

tismo acreditado con servicios positivos, y tener luces no vulgares para desempeñar las augustas funciones de este empleo. [...]

#### Capítulo IV

De la elección de diputados para el supremo congreso

Art. 60º El supremo congreso nombrará por escrutinio y a pluralidad absoluta de votos, diputados interinos por las provincias que se hallen dominadas en toda su extensión por el enemigo.

Art. 61º Con tal que en una provincia estén desocupados tres partidos que compondrán nueve parroquias, procederán los pueblos del distrito libre a elegir sus diputados, así propietarios como suplentes, por medio de juntas electorales de parroquia, de partido y de provincia. [...]

#### Capítulo V

De las juntas electorales de parroquia

Art. 64º Las juntas electorales de parroquia se compondrán de los ciudadanos con derecho a sufragio, que estén domiciliados y residan en el territorio de la respectiva feligresía.

Art. 65º Se declaran con derecho a sufragio: los ciudadanos que hubieren llegado a la edad de dieciocho años, o antes si se casaren, que hayan acreditado su adhesión a nuestra santa causa, que tengan empleo o modo honesto de vivir, y que no estén notados de alguna infamia pública, ni procesados criminalmente por nuestro gobierno.

Art. 66º Por cada parroquia se nombrará un elector, para cuyo encargo se requiere ser ciudadano en ejercicio de sus derechos, mayor de veinticinco años, y que al tiempo de la elección resida en la feligresía. [...]

#### Capítulo VI

De las juntas electorales de partido

Art. 82º Las juntas electorales de partido se compondrán de los electores parroquiales congregados en la cabecera de cada subdelegación, o en otro pueblo que por justas consideraciones designe el juez, a quien toca esta facultad, como también la de citar a los electores, señalar el día, hora y sitio para la celebración de estas juntas y presidir las sesiones. [...]

## Capítulo VII

## De las juntas electorales de provincia

Art. 93º Los electores de partido formarán, respectivamente, las juntas provinciales, que para nombrar los diputados que deben incorporarse en el Congreso, se han de celebrar en la capital de cada provincia o en el pueblo que señalare el intendente, a quien toca presidirlas, y fijar el día, hora y sitio en que hayan de verificarse...<sup>25</sup>

Derivado también de este Congreso, se crea, en 1815, el Primer Supremo Tribunal de Justicia de la América Mexicana, que funcionó en la población de Ario, Provincia de Michoacán, se incrementó el número de demandas para buscar la protección del tribunal, ya sea para restitución de tierras, pago de deudas, intestados, divorcios, carearse con los “presuntos cómplices”, etc. Es necesario mencionar que en algunas demandas se hace referencia explícita a la búsqueda de justicia en esta época, lo que denota la confianza de las personas en esta institución de reciente creación y en plena lucha insurgente; en uno de los casos que presentamos la demandante declara “...sé también que nuestra Nación, organizado el sistema liberal y justo que se propuso, que dio la voz de la independencia protege á los ciudadanos, y con más razón a los miserables...”.

Es importante destacar que este tribunal, amparado por la Constitución de 1814, en realidad funcionó no sólo en Ario (ahora llamado Ario de Rosales), sino en otras poblaciones cercanas como Santa Clara del Cobre, Pátzcuaro, Uruapan, Puruándiro y Panindícuaro, incluso en algunas muy distantes, como Huetamo, Malacatepec (actual Donato Guerra) o Real de Zacualpa y Minas, estas dos últimas poblaciones en los límites de los actuales estados de México y Guerrero, lugares en donde la insurgencia de Morelos tenía varias áreas de control e influencia. El tribunal se estableció en Ario, porque ofrecía mayor tranquilidad a los miembros del Congreso y el Gobierno que sesionaron en Apatzingán (octubre de 1814), pues la amenaza del ejército realista

---

<sup>25</sup> Tena Ramírez, *op.cit.*, pp. 32-42.

estaba latente, y aunque se había propuesto trasladar a los diputados y demás miembros del gobierno a Tancítaro, Uruapan y Tumbiscatío, finalmente se deciden por Ario. “En Ario, como en otras partes, se establece el Palacio Nacional y desde allí, lo mismo resuelve asuntos administrativos e individuales, que pide informes a jefes militares, o cita a autoridades para discutir graves negocios.”

Los primeros integrantes del Supremo Tribunal de Justicia de la América Mexicana fueron

Magistrado Presidente	José María Sánchez de Arriola
	José María Ponce de León
	Mariano Tercero
	Antonio de Castro
Pedro José Bermeo como Secretario de lo Civil	
Juan Nepomuceno Marroquín como Oficial Mayor	

Este primer Supremo Tribunal de Justicia fue instalado el martes 7 de marzo de 1815, en Ario, y el sábado 6 de mayo de ese mismo año se dispersó a causa de la llegada del ejército realista al mando de Agustín de Iturbide. Poco tiempo después se restableció en Puruarán, en donde el nuevo tribunal, para julio, estaba constituido por

Magistrado Presidente	Antonio de Castro
	José María Ponce de León
	José María Sánchez de Arriola
	Mariano Tercero
Manuel Alvarez como Secretario del Crimen	
Juan Nepomuceno Marroquín, quien sustituye al secretario ausente	

Debe recordarse que como lo preveía la ley constitucional, el cargo de presidente debía ser turnado cada tres meses (como se estableció en el art. 182). Para el mes de septiembre ocurre el nuevo relevo, recae en esta ocasión la Presidencia en José María Ponce de León, y como ministros Sánchez y Castro, mientras que Marroquín es ahora oficial mayor. Ponce continuará en la presidencia hasta que se di-

suelve el tribunal en Tehuacán, Puebla, mientras que los cambios sucederán en torno a los ministros, pues para fines de septiembre ya no firma Sánchez, pues ahora lo hacen Castro y Tercero, y forma como secretario Ignacio Rodríguez Calvo; se menciona a otro secretario de apellido Martínez a fines de septiembre. Cuando llegan las fuerzas insurgentes a Tehuacán, muy diezmadas por los ataques realista y desmotivados por la aprehensión de Morelos, se hacen nuevos nombramientos de diputados suplentes, y así “fueron también nombrados dos nuevos ministros del tribunal supremo de justicia, D. Nicolás Bravo y D. Carlos Bustamante”.<sup>26</sup> En este lugar el coronel Manuel Mier y Terán disolvió las tres corporaciones del gobierno insurgente el 15 de diciembre de ese 1815.<sup>27</sup>

Tras la muerte de Morelos, el movimiento insurgente se transforma en una guerra de guerrillas, en donde acciones como la del español Francisco Xavier Mina, luchas como las de Vicente Guerrero y Guadalupe Victoria se mezclarán con las persecuciones a las que son sometidos por los virreyes Félix María Calleja y Juan Ruiz de Apodaca, así como por las tropas de Armijo y el propio Iturbide. Sin embargo, el movimiento continúa hasta 1820, cuando de nuevo los acontecimientos en la península hacen renacer las esperanzas de cambio, aunque ahora no por parte de los insurgentes, sino por parte de los criollos novohispanos que se opondrán a las medidas liberales que contenía la *Constitución de Cádiz de 1812*, que de nuevo fue implantada en todo el imperio español, como resultado de un levantamiento en Andalucía que obligó a Fernando VII a jurar esta constitución.

---

<sup>26</sup> Martínez Peñalosa María Teresa, *Morelos y el Poder Judicial de la Insurgencia Mexicana*, 3ª. ed., México, Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Michoacán, 2000, 313 p. p. 79.

<sup>27</sup> *Ibidem*, p. 75.

## DOCUMENTO

## 1

**Primera convocatoria de José María Morelos para la instalación del Congreso de Chilpancingo.****Junio 28, 1813**

EXPEDIENTE SOBRE REUNION DEL CONGRESO EN CHILPANCINGO EL 8 DE SEPTIEMBRE.

Don José María Morelos, Capitán General de los Ejércitos Americanos y Vocal del Supremo Congreso Nacional, etcétera.

Habiendo ya la Divina Providencia proporcionado un terreno seguro y capaz de plantear en él algún gobierno, debemos comenzar por el prometido en plan de nuestra santa insurrección, que es el de formar un Congreso, compuesto de representantes de las provincias que promuevan sus derechos.

Y como cada uno deba ser electo por los pueblos de la misma provincia que representa, se hace preciso que en cada subdelegación, el subdelegado, de acuerdo con el párroco, convoquen a los demás curas, comandantes de arenas, repúblicas y vecinos principales para que, unidos en las cabeceras, nombren a pluralidad de votos un lector de la provincia de Tecpan, demarcada por el río de las Balsas hasta su origen y seguido por el río Verde, a entrar en el mar, rayando con Oaxaca.

Y por cuanto las circunstancias del día estrechan el tiempo para ocurrir a los males que amenazan, circulará esta resolución con toda velocidad para que el elector de cada subdelegación concurra al pueblo de Chilpancingo el día 8 del próximo septiembre, a la Junta General de Representantes que en el mismo día ha de celebrarse, para lo cual los electores deberán llegar dos o tres días antes; previniendo a los pueblos que no los despacharen culpablemente, que se tendrán por no partes en la Constitución; advirtiéndoles que sus votos deberán recaer precisamente en sujeto americano de probidad y de conocidas luces, recomendable por su acendrado patriotismo y, si posible es, nativo de la misma provincia, como va a ser miembro del Congreso, defensor y pa-

dre de todos y cada uno de los pueblos de su provincia, para quienes debe solicitar todo bien y defenderlos de todo mal.

En esta votación deben entrar las personas eclesiásticas y seculares, teólogos o juristas, aunque no estén graduados pero no deberá elegirse a los ausentes.

El modo deberá ser: proponer tres individuos, llevando asentados sus nombres a la Junta General en cedula como de rifa, con las notas de primero, segundo y tercero, con lo cual, en no llevando más fin que el bien común, concluirán los electores bien y con brevedad su comisión, la cual manifestarán un día antes o luego que lleguen al lugar de la Junta, llevando credencial firmada de los que los eligieron.

Y para que esta importantísima resolución tenga el puntual y debido cumplimiento, mando a todos los jefes y personas a quienes toque, que sin perdonar el reposo de la noche, pase del uno al otro, quedando copia en las subdelegaciones, de donde se podrán franquear a los pueblos que las pidan, pues la original no deberá detenerse con pretexto alguno, sobre que será responsable el que la atrasase; y, por lo mismo, se acusarán los recibos y sentará razón al calce, de la hora en que llega y en la que sale, no debiendo haber más intermedio en cada cabecera de subdelegación que el de tres horas para sacar una copia.

Dado en el Cuartel General de Acapulco, a 28 de junio de 1813.

José María Morelos.

Lic. Juan Nepomuceno Rosainz, secretario.

Fuente: *De la crisis del modelo borbónico al establecimiento de la República Federal*. Villegas Moreno Gloria y Porrúa Venero Miguel Ángel (coordinadores) Moreno Bonett Margarita, *Enciclopedia Parlamentaria de México, del Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, LVI Legislatura*. México. Primera edición, 1997. Serie III. Documentos. Volumen I. Leyes y documentos constitutivos de la Nación mexicana. Tomo I. p. 138.

## DOCUMENTO

## 2

**Instrucciones de José María Morelos para la elección de diputados al Congreso.****Julio 25, 1813**

[SR. MARISCAL D. BENEDICTO LOPEZ]

El excelentísimo señor Capitán General, don José María Morelos, se ha servido dirigirme un superior orden que a la letra es del tenor siguiente:

Aunque se han dirigido proclamas a las provincias de Michoacán, Veracruz, Puebla y México, con el fin de que los pueblos nombren sus diputados miembros del nuevo Congreso Nacional que se trata de establecer para calmar las turbulencias de que el reino se halla agitado y darle el aire de circunspección que es debido, como se halla interceptado el tránsito de esta ciudad a estos reales de minas y los pueblos tal vez se hallarán embarazados, ignorando el modo con que se deba proceder a ésta operación, porque no suceda así con los que están al mando de V.S., he acordado darle una ligera instrucción del modo con que han de practicar sus elecciones, es el siguiente.

Mandaré V.S. sacar copias de este oficio cuantas subdelegaciones haya en su demarcación. Cada subdelegado hará que en cada curato de los de su jurisdicción, se reúna el cura, vicario, teniente de justicia, república, vecinos de razón y cuantos quieran concurrir, asignándoles antes día cierto y proporcionado, según las distancias.

Reunidos todos el día que se les emplace, les hará ver la necesidad que tiene la Nación de reconcentrar ya su soberanía, erigiendo un nuevo Congreso de Diputados en quien ponga toda su confianza, como que son electos por las mismas provincias, por quienes han de accionar; pero no pudiéndose reducir los votos a un punto de vista, si cada parroquia elige un representando, (a) éstas sólo les toca nombrar un elector para que unidos con los demás de todo el Arzobispado, voten de tres sujetos que ellos mismos pongan, al que mejor les parezca para diputado del Congreso.

Hecho esto, comenzará un escribano a recoger los sufragios que irá apuntando en un papel para leerlo en alta voz. Después de concluido el acto y el que sacare más votos, quedará de elector por aquella parroquia, y notificado de ocurrir a Chilpancingo el día 8 de septiembre, lugar que tengo destinado para que se instale el Congreso.

Dios guarde a V.S. muchos años.

Acapulco y julio 25 de 1913, José María Morelos.

Señor Mariscal; don Mariano Ortiz. Sultepec.

Lo traslado a V.S. para que en vista de su contenido, haga que los subdelegados de su departamento, librándoles inserción con oficio, cumplan íntegramente con su literal contenido a la mayor brevedad sin pérdida de tiempo.

Dios guarde a V.S. muchos años.

Tlatlaya y agosto 15 de 1813. Mariano Ortiz. Señor mariscal don Benedicto López.

Nota. En una carta familiar del señor Mariscal de Campo, don Mariano Ortiz, que es quien suscribe al pie del traslado de la Superior Orden del Excelentísimo señor don José (María) Morelos, se halla el siguiente párrafo que copio a la letra, por ser de grande importancia:

“Hoy remitiré a V.S. un tanto de un plan sobre varios asuntos que manda S.E., pero uno de los principales que a los países enemigos no se les permita comercio de carnes, maíces, harinas, ni efectos de primera necesidad; como también a los forasteros que entraren comerciando no se les deje extraer moneda de plata para sus tierras, y aquellos efectos que van referidos de primera necesidad, tampoco; pues sólo se les permitirá extraer otros que no hagan falta, como cambiando efecto por efecto.”

Es copia fiel de la que se me remitió.  
Zitácuaro, agosto 25 de 1813.

Benedicto López [rúbrica].

Fuente: *De la crisis del modelo borbónico al establecimiento de la República Federal*. Villegas Moreno Gloria y Porrúa Venero Miguel Ángel (coordinadores) Moreno Bonett Margarita, *Enciclopedia Parlamentaria de México, del Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, LVI Legislatura*. México. Primera edición, 1997. Serie III. Documentos. Volumen I. Leyes y documentos constitutivos de la Nación mexicana. Tomo I. p. 140.

## DOCUMENTO

### 3

#### **Convocatoria de José María Morelos y Pavón para la instalación del Soberano Congreso de Chilpancingo, Agosto 8, 1813**

La ilustración de los habitantes del reino y la dolorosa experiencia de que las armas de la Nación padecen con frecuencia tal retroceso que casi las deja lánguidas y en inacción, siendo nuestros anhelos que cubran las providencias con la rapidez de un nublado y brillen de tal suerte en contorno de nuestros enemigos, que cuando no los destrocen a lo menos los acobarden e intimiden, ha obligado a todo buen patriota a meditar con la más detenida reflexión sobre el origen de tan desgraciados sucesos y tan poco conforme al grueso número de nuestras tropas y a los deseos de la Nación; y después de agotar los más sutiles discursos, no han hallado otra causa que la reunión de todos los Poderes en los pocos individuos que han compuesto hasta aquí la Junta Soberana.

Agobiada ésta con la inmensidad de atenciones a que debe dedicarse, se hallaba enervada para poder desempeñar todos y cada uno de los grandes objetos a que debían consagrarse sus tareas. Persuadido el Reino de esta verdad, ha exigido de mí con instancia repetida la instalación de un nuevo Congreso en el que, no obstante ser más amplio por comportarse de mayor número de vocales, no estén uni-

das las altas atribuciones de la Soberanía. Por tanto, debiendo acceder a sus ruegos, he convocado a todas las provincias de las que tenemos ocupados algunos pueblos, designando el de Chilpancingo y todo el mes de septiembre próximo, para la celebración de un acto no menos útil que memorable y solemne.

Una de las prerrogativas más propias de la Soberanía es el Poder Ejecutivo o mando de las ramas en toda su extensión. El sujeto en que éste recayere, debe ser de toda la confianza o la mayor parte de la Nación y miembros principales de los que generalmente se han alistado en las banderas de la libertad. Y para que su elección se haga patente a los señores diputados del nuevo Congreso, y por su medio a la Nación entera, votarán por escrito de coroneles para arriba, cuantos estén en servicio de las armas, de los cuatro Generales conocidos hasta ahora, el que fuere más idóneo y capaz de dar completo lleno al pesado y delicado cargo que va a ponerse en sus manos; remitiendo sus sufragios a esta Capitanía General para presentarlos unidos con los de los electores que por cada parroquia han de concurrir [a la elección de] los señores diputados, de cuya pluralidad de votos resultará legítimamente electo el *Generalísimo de las Armas* y asentado el Poder Ejecutivo, atributo de la Soberanía, partido de los demás en ejercicio y enlazado con ellos en el objeto y fin primario.

Y para que llegue a noticia de todos, circulará éste por todos los cuerpos de los Ejércitos Americanos.

[Dado en el Cuartel General en Acapulco, a 8 de agosto de 1813. *José María Morelos*].

Archivo General de la Nación, México, *Actas de Independencia y Constituciones de México*, exp. 1 [http://www.agn.gob.mx/independencia/paleografias/Oroiginal%20Convocatoria%20José%](http://www.agn.gob.mx/independencia/paleografias/Oroiginal%20Convocatoria%20José%20)

## DOCUMENTO

### 4

**Reglamento expedido por José María Morelos para la instalación, funcionamiento y atribuciones del Congreso. Septiembre 11, 1813**

Don José María Morelos, Capitán General de los Ejércitos Americanos, etcétera. Convencido de la necesidad de un gobierno supremo que, puesto al frente de la Nación administre sus intereses, corrija los abusos y restablezca la autoridad e imperio de las leyes; convencido asimismo de la incompatibilidad de estos beneficios con el actual estado de guerra, cuya duración que ha extendido a tres años la permanencia de los errores consagrados por la tiranía entre nosotros, que será tanto más corta cuanto más nos apresuremos a reformar un cuerpo representativo de la soberanía nacional, en cuya sabiduría, integridad y patriotismo podamos librar nuestra confianza y la absoluta dirección de la empresa en que nos ha comprometido la defensa de nuestros derechos imprescriptibles; convencido, finalmente, de que la perfección de los gobiernos no puede ser obra de la arbitrariedad y de que es nulo, intruso e ilegítimo todo el que no se deriva de la fuente pura del pueblo, hallé ser de suma importancia mandar, como lo verifiqué, se nombrasen en los lugares libres electores parroquiales que reunidos a principios del presente mes en éste pueblo, procediesen como poderhabientes de la Nación a la elección de diputados por sus respectivas provincias, en quienes se reconociese el depósito legítimo de la soberanía y el verdadero poder que debe regirnos y encaminarnos a la justa conquista de nuestra libertad.

Pero no habiendo permitido las circunstancias que ésta convocatoria surtiese todo el efecto, siendo todavía corto el número de electores que han logrado reunirse, y hallando no ser ésta suficiente razón que deba dilatar más tiempo la preinstalación de un Congreso soberano en que imperiosamente [se trate] nuestra situación y el enlace de los acontecimientos públicos, siendo imposible a la limitación humana dar de una vez a sus obras, mucho menos a la de esfera superior como la presente, toda la perfección de que son susceptibles, sino que todas informes en sus principios van adelantando por lentas progresiones hasta el grado de complemento a que pueden llegar; por último, no teniendo la Nación ninguna autoridad en ejercicio mas que la reconocida en mí por el ejército, en aptitud de dar los primeros pasos que deban guiarnos a la entera organización de la administración pública.

Por todas estas consideraciones y atemperándome a las circunstancias y a cuantas dan de sí las graves atenciones de la guerra, mando se cumplan, guarden y ejecuten en todas sus partes los artículos que contienen el siguiente reglamento, cuya exacta observancia debe producir la legalidad, el decoro y acierto de las sesiones del Congreso y todo lo perteneciente a su policía interior, en tanto que favorecido de las circunstancias e ilustrado por la experiencia, decreta las variaciones y mejoras que hallase oportunas para el más expedito use de sus facultades soberanas y el mejor servicio y dirección de la sociedad.

### REGLAMENTO

1. Reunidos en la iglesia parroquial la mañana del 13 del corriente los electores que se hallen presentes, procederán a la elección de los diputados representantes de sus respectivas provincias.

2. Esta junta electoral será presidida por mí como el más caracterizado oficial del Ejército [sic].

3. Para la solemnidad del acto se abrirá la sesión con un discurso sencillo que explique en términos inteligibles a todos el objeto y fines de nuestra reunión.

4. Concluido todo y nombrado por la diputación electoral y el número de vocales igual al número de provincias que les tienen conferidos sus poderes, se les hará saber la elección a los sujetos en quienes hubiere recaído.

5. Inmediatamente se les pondrá en posesión y disuelta la junta de electores se congregarán en su lugar los vocales y en el mismo lugar a la mañana siguiente.

6. Congregados de este modo se tendrá por instalado el gobierno.

7. Aunque no sea proporcionado el número de vocales al de provincias, no obstará este defecto para que los existentes ejerzan las funciones de la soberanía como si estuviese completa la representación.

8. Conforme vayan las provincial desembarazándose de las trabas del enemigo, irán nombrando diputados electorales que elijan su representante, y estos se irán agregando hasta acabar el número competente.

9. No siendo en la actualidad asequible que la forma de estas elecciones sea tan perfecta que concurra en ellas con sus votos todos y cada uno de los ciudadanos exceptos [*sic*] de las tachas que inhabilitan para esto, es indispensable ocurrir a nombramientos que suplan la imposibilidad de usar de sus derechos en que la opresión tiene todavía una parte de la Nación.

10. En su consecuencia, señalaré ciudadanos ilustrados, fieles y laboriosos, que entren a llenar los vacíos que debe dejar en la composición del cuerpo soberano el motivo expuesto en el artículo anterior.

11. Estos suplentes serán amovibles a discreción de las provincial en cuyo nombre representan, pero se tendrá por propietario a aquel cuya provincia confirmase tácita o expresamente su interina elección.

12. Habiendo en este corto lugar pocos sujetos que puedan ocupar los interinatos, sólo nombraré a los que sean aptos para desempeñarlos y que reúnan a sus conocimientos políticos y prendas literarias un vivo amor a la patria y la más acreditada pureza de costumbres.

13. Compuesto de este modo el cuerpo soberano de propietarios elegidos por los electores y de suplentes nombrados por mí, procederá en primera sesión a la distribución de Poderes, reteniendo únicamente el que se llama Legislativo.

14. El Ejecutivo lo consignará al general que resultase electo Generalísimo.

15. El judicial lo reconocerá en los tribunales actualmente existentes, cuidando no obstante según se vaya presentando la ocasión, de reformar el absurdo y complicado sistema de los tribunales españoles.

16. Enseguida nombrará un presidente y un vicepresidente que con los dos secretarios dividirán entre sí el Despacho Universal.

17. Hecho este nombramiento, procederá el Congreso con preferencia a toda otra atención, a expedir con la solemnidad posible un decreto declaratorio de la independencia de esta América respecto de la Península española, sin apellidarla con el nombre de algún monarca, recopilando las principales y más convincentes razones que la han obligado a este paso y mandando se tenga ésta declaración por ley fundamental del Estado.

18. Deben preceder discusiones y debates públicos a las determinaciones legales del Congreso, de modo que no se resolverá ningún asunto hasta que oído el voto de todos los vocales, resulte aprobado por la mayoría la materia discutida.

19. Todo vocal está autorizado para proponer proyectos de ley que se admitirán o no a discusión, según resulte de la votación, que también tendrá lugar en este caso.

20. El presidente designará las materias que deban tratarse y levantará las sesiones tocando la campanilla que al efecto estará prevenida en la mesa que se pondrá al frente de su asiento.

21. A excepción de los días festivos, se congregará la junta todos los (días) de la semana y durarán sus sesiones dos horas precisamente, reservando una para recoger los sufragios.

22. Estos se darán de este modo: discutido un asunto, cada diputado después del presidente echará en uno de los dos globos que se destinarán a este fin, la cedula de apruebo o no apruebo, para lo que se repartirán entre todos por los secretarios del Despacho.

23. Concluidas las votaciones con esta formalidad se procederá a extender el decreto conforme prescribe el artículo 18, bajo la fórmula siguiente: Los representantes de las Provincias de la América Septentrional, habiendo examinado detenidamente, etcétera. Decretan lo siguiente. Y al fin: Lo tendrá entendido el Supremo Poder Ejecutivo para disponer lo necesario a su cumplimiento.

24. Extendido en estos términos el decreto, se pasará inmediatamente a dicho Poder Ejecutivo, con las firmas del presidente y dos secretarios, los que quedarán nombrados por mí en propiedad, que funcionarán el tiempo de cuatro años con el tratamiento de Señoría, por ser distintos de los vocales; y cumplido el término elegirán otro los vocales a pluralidad de votos, cuya elección presidirá el que hiciere de presidente del Congreso en aquel tiempo.

25. El Poder Ejecutivo mandará cumplir la disposición bajo esta fórmula: El Supremo Poder Ejecutivo de la Soberanía Nacional, a todos los que la presente vieren, sabed: que los representantes de las Provincias reunidos en Congreso pleno han decretado lo siguiente... Aquí la inserción literal del Decreto, y al fin: Y para que lo dispuesto en el Decreto antecedente tenga su más puntual y debido cumplimiento, mando se guarde, cumpla y ejecute en todas sus partes.

26. Este rescripto deberá estar firmado no sólo por el Generalísimo en quien reside el Poder Ejecutivo, según lo dispuesto en el artículo 14, sino también por sus dos secretarios, que a imitación de los del Congreso, dividirán entre sí el Despacho Universal y durarán en sus funciones todo el tiempo que exijan las circunstancias.

27. El Generalísimo de las Armas, como ha de adquirir en sus expediciones los más amplios conocimientos locales, carácter de los habitantes y necesidades de la Nación, tendrá la iniciativa de aquellas leyes que juzgue convenientes al público beneficio, lo que decidirá por discusión el cuerpo deliberante; y asimismo podrá representar sobre la ley que le pareciere injusta o no practicable, deteniéndose el cúmplase de que habla el artículo 25.

28. Como el presidente debe llevar la voz para arreglar lo perteneciente a la policía interior del cuerpo, señalar las materias de discusión, levantar las sesiones, firmar los decretos y hacer guardar en todo la circunspección, el decoro y majestad que deben recomendar la soberanía y conciliarla [con] el respeto del pueblo, es conveniente que se turne entre todos los diputados tal dignidad, no pasando de cuatro meses el tiempo que cada uno debe disfrutarla, y eligiéndolos por suertes, con excepción de los que la hayan obtenido, de modo que circule entre todos al cabo de cierto espacio de meses.

29. No podrá ningún representante durar más de cuatro años en su empleo, a no ser por reelección de su provincia, hecha como ahora por parroquias, citada la convocatoria cuatro meses antes y presidida su elección por el presidente del Congreso que entonces fuere.

30. Los vocales existentes hasta la fecha continuarán cumpliendo su término, contando desde el día en que fueron electos; y los que hayan sido capitanes generales, quedarán reiterados sin sueldo, como buenos ciudadanos, y como a tales les quedará el uso del uniforme y honores de retirados, quedando en todo lo demás iguales con los otros vocales.

31. Las personas de los representantes son sagradas e inviolables durante su diputación y consiguientemente no se intentará ni admitirá acusación contra ellas hasta pasado aquel término, exceptuándose dos casos en que deben ser suspensos y procesados ejecutivamente y son, por acusaciones de infidencia a la patria o a la religión católica; pero ni en estos casos se admitirá la acusación a menos que el acusa-

dor, que podrá ser cualquier ciudadano, no apoye su acusación en prueba que pueda producir dentro de tres días; y en los dos casos exceptuados, convocará el Congreso una Junta General Provincial, para que de las cinco provincias inmediatas, a la residencia del Congreso se elijan cinco individuos sabios, seculares, para que conozcan de la causa hasta el estado de sentencia, cuya ejecución suspenderá hasta la aprobación del Poder Ejecutivo y Judicial.

32. Los cinco individuos de la comisión no podrán ser de los que componen el Poder Ejecutivo y Judicial y mucho menos de los que compongan el Congreso, porque estos son recíprocamente independientes; y, en consecuencia, no pueden unos ser juzgados por otros, sino por individuos que no pertenezcan al cuerpo, para obviar que la una mitad se arme contra la otra, comprometiendo a la patria cada partido en el que ha abrazado por fines de interés individual.

33. Concluido el juicio y ejecución de la sentencia, se disolverá la diputación de los cinco sabios, cesando sus funciones.

34. Del mismo modo serán juzgados los individuos del Poder Ejecutivo y Judicial, gozando de la misma inviolabilidad y aprobando la sentencia de los dos Poderes restantes.

35. Los subalternos del Poder Ejecutivo en delitos gravísimos estarán sujetos al Consejo de Guerra y en los graves y leves a las penas que señala la ordenanza, quedándoles en los graves y gravísimos el recurso de apelación, menos en delitos leves, que se conformarán con el prudente castigo de sus jefes inmediatos.

36. Los subalternos del Poder Legislativo, como secretarios y demás dependientes, serán juzgados en todos delitos por su mismo cuerpo, quedándoles el recurso de apelación al Poder Judicial, y del mismo modo los subalternos del Poder Judicial apelarán al Legislativo.

37. El clero secular y regular será juzgado por su prelado a la vigilancia del Poder Judicial, con apelación al mismo, así el agraviado como el delincuente; y cuando no esté presente el prelado, conocerá en el delito de los eclesiásticos el vicario general castrense, mientras se crea un Tribunal Superior Provisional Eclesiástico, por la negativa de los obispos.

38. Se creará un Tribunal Superior Eclesiástico compuesto de tres o cinco individuos que cuide de la iglesia particular de este reino,

por la negativa de los obispos, entretanto se ocurre al pontífice, sin que por esto se entiendan cuerpos privilegiados.

39. Cada uno de los tres Poderes tendrá por límite su esfera sin salirse de ella si no es en caso extraordinario y de apelación.

40. Excluido un vocal por alguno de los casos señalados del cuerpo soberano, se nombrará inmediatamente otro que entre a subrogarlo, pero entretanto se tendría por completa la representación.

41. Lo mismo sucederá cuando esté impedida la asistencia de alguno por enfermedad u otro motivo.

42. Se les compelerá a la concurrencia diaria y no se les embarazará por encargos o comisiones, pues no puede haber comisión preferente a las que le ha confiado la patria.

43. En consecuencia, la separación de vocales por distintos rumbos para reclutar gente, organizar divisiones, etcétera, no tendría lugar en ningún caso, aún cuando se alegue conocimiento práctico de los lugares a otro cualquiera.

44. Consiguientemente, ningún vocal tendría mando militar ni la menor intervención en asuntos de guerra.

45. Durará el Poder Ejecutivo en la persona del Generalísimo todo el tiempo que éste sea apto para su desempeño, y faltando éste por muerte, ineptitud o delito, se elegirá otro del cuerpo militar, a pluralidad de votos de coroneles arriba, y entretanto recaerá el mando accidental en el segundo y tercero que hubiere nombrados, y si no los hubiere, recaerá en el de más graduación de actual ejercicio.

46. El Generalísimo que reasuma el Poder Ejecutivo, obrará con total independencia en este ramo, conferirá y quitará graduaciones, honores y distinciones, sin más limitaciones que la de dar cuenta al Congreso.

47. Este facilitará al Generalísimo cuantos subsidios pida de gente o de dinero para la continuación de la guerra.

48. Cuando se haya creado y consolidado el tesoro público, asunto que merecerá las primeras atenciones del Congreso, se hará la conveniente asignación de sueldos, no pasando por ahora de ocho mil pesos anuales lo que se les ministre en las cajas a cada uno.

49. Entretanto, se acomodarán todos a las circunstancias, y en todo tiempo no deberán consultar mas [sic] que a una cómoda y decente subsistencia, desterrando las superfluidades del lujo, más con su ejemplo que con sus reglamentos suntuarios.

50. En atención a la dignidad del presidente y vocales, se les condecorará sin distinción con el tratamiento de Excelencia. La junta tendrá el de Majestad o Alteza.

51. Completo el Congreso en lo posible y señalada su primera residencia temporal, convocará éste a una junta general de letrados y sabios de todas las provincias, para elegir a pluralidad de votos, que darán los mismos convocados, el Tribunal de Reposición o Poder Judicial, cuyo número no bajara de cinco y puede subir hasta igual número de provincias como el de representantes.

52. Este Tribunal tendrá la misma residencia que el Congreso; funcionará el mismo tiempo de cuatro años cada individuo; elegirá y turnará el presidente y vicepresidente como el Congreso; tendrá dos secretarios y trabajará dos horas por la mañana y dos por la tarde o más tiempo si lo exigieren las causas, pero su honorario no pasará de seis mil pesos cada uno, sin exigir otros derechos. Los secretarios lo regular, iguales en todos a los del Congreso.

53. Discutirán las materias y sentencias a pluralidad de votos como el Congreso, arreglándose a las leyes y consultando en las dudas la mente del legislador.

54. Los individuos de este Tribunal tendrán el tratamiento de Señoría y el cuerpo junto el de Alteza.

55. Los secretarios de los tres Poderes serán responsables de los decretos que no dictaren los Poderes y mucho más si no los firmaren.

56. Los representantes suplentes serán iguales con los propietarios por razón de tales en funciones y tratamiento de Excelencia, pero concluido su tiempo les quedará sólo el tratamiento de Señoría, así a los propietarios como a los suplentes.

57. Los individuos del Poder Judicial, concluido su término les quedará el mismo tratamiento de Señoría pero los que por otro empleo han venido el de Excelencia, como tenientes y capitanes generales, continuarán con el mismo tratamiento, como venido de otro vínculo, sin que en los tres Poderes se haga hereditario.

58. Los empleados en los tres Poderes, cumplido su tiempo con honradez se retirarán con destinos honoríficos.

59. Y para que esta determinación tenga todo su cumplimiento por parte de la Junta Electoral y las primeras que celebren los representantes, mando se les haga saber el día de la apertura y saquen copias para depositar en los archivos a que corresponde.

Dado en Chilpancingo, a 11 de septiembre de 1813.  
José María Morelos [rúbrica]

Fuente: *De la crisis del modelo borbónico al establecimiento de la República Federal*. Villegas Moreno Gloria y Porrúa Venero Miguel Ángel (Coordinadores) Moreno Bonett Margarita, *Enciclopedia Parlamentaria de México, del Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, LVI Legislatura*. México. Primera edición, 1997. Serie III. Documentos. Volumen I. Leyes y documentos constitutivos de la Nación mexicana. Tomo I. p. 143.

## Referencias bibliohemerográficas y electrónicas

Archivo General de la Nación, México, *Actas de Independencia y Constituciones de México*, exp. 1.

[http://www.agn.gob.mx/independencia/paleografias/Original%20Convocatoria%20José%](http://www.agn.gob.mx/independencia/paleografias/Original%20Convocatoria%20José%20)

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*, Número Quinto, Miércoles 10 de enero de 1810, p. 68-69, en *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.

Ferrer Muñoz, Manuel, *La Constitución de Cádiz y su aplicación en la Nueva España (Pugna entre antiguo y nuevo régimen en el virreinato, 1810-1821)*, prólogo de José Luis Soberanes Fernández, México, UNAM-IIIJ, 1993, 310 p., (Serie C: Estudios Históricos Número 35).

Guedea, Virginia, "La crisis imperial española", *Gran Historia de México Ilustrada*, coord. de Josefina Zoraida Vázquez, 5 vols., 4ª reimp., España, Planeta-De Agostini, 2004, tomo III *El nacimiento de México 1750-1856*.

González Oropeza, Manuel, *Las resoluciones judiciales que han forjado a México. Amparos coloniales y del Supremo Tribunal de Justicia de la América Mexicana*. En prensa.

— *Las resoluciones judiciales que han forjado a México. La Suprema Corte de Justicia de la Nación en el siglo XIX. 1825-1856*. En prensa.

<http://jherrerapena.tripod.com/bases/base9.html>

*Instrucciones que deberá observarse para la elección de diputados de Cortes*, México, reimpresión de la Casa de Arizpe, 1810, 20 p. Biblioteca Nacional, México, Fondo Reservado, Colección Lafragua, Misc. V. 167, p 14, 11.

*Instrucciones que deberá observarse para la elección de diputados de Cortes*, México, reimpresión de la Casa de Arizpe, 1810, 20 p.

- Biblioteca Nacional, México, Fondo Reservado, Colección Lafragua, Miscelánea V. 167.
- Martínez Peñalosa, María Teresa, *Morelos y el Poder Judicial de la Insurgencia Mexicana*, 3ª. Ed., México, Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Michoacán, 2000, 313 p.
- Ojesto Martínez Porcayo, José Fernando, *Evolución y perspectiva del derecho electoral mexicano. La justicia electoral*, tesis de doctor en Derecho, México, UNAM, Facultad de Derecho, 1998.
- Orozco Henríquez, José de Jesús, "Sistemas de justicia electoral en el Derecho Comparado", José de Jesús Orozco Henríquez (coord.) *Sistemas de Justicia Electoral: Evaluación y Perspectivas*, México, TEPJF, 2001.
- Patiño Camarena, Javier, *Derecho electoral mexicano*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994.
- Peza, José Luis de la, "Notas sobre la Justicia Electoral en México", José de Jesús Orozco Henríquez (comp.) *Justicia Electoral en el umbral del siglo XXI*, Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999, tomo III.
- Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México, 1808-1998*, 21ª ed., México, Porrúa, 1998.
- 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.
- [www.trife.org.mx](http://www.trife.org.mx), Acciones para la Transparencia. Preguntas más frecuentes acerca del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

# Corte Interamericana de Derechos Humanos\*

## Caso Kimel vs. Argentina

Sentencia de 2 de mayo de 2008  
(Fondo, Reparaciones y Costas)

En el caso *Kimel* la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Corte Interamericana”, “la Corte” o “el Tribunal”), integrada por los siguientes jueces:

Cecilia Medina Quiroga, Presidenta;  
Diego García-Sayán, Vicepresidente;  
Sergio García Ramírez, Juez;  
Manuel E. Ventura Robles, Juez;  
Margarette May Macaulay, Jueza, y  
Rhadys Abreu Blondet, Jueza;

presentes, además,

Pablo Saavedra Alessandri, Secretario, y  
Emilia Segares Rodríguez, Secretaria Adjunta,

---

\* El 7 de mayo de 2007 el juez Leonardo A. Franco, de nacionalidad argentina, informó al Tribunal de su inhibitoria para conocer el presente caso. Esta inhibitoria fue aceptada ese mismo día por la Presidencia, en consulta con los Jueces de la Corte. En virtud de lo anterior, el 7 de mayo de 2007 se informó al Estado que, dentro del plazo de 30 días, podía designar un juez *ad hoc* para que participara en este caso. Dicho plazo venció sin que el Estado efectuara tal designación.

de conformidad con los artículos 62.3 y 63.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante “la Convención” o “la Convención Americana”) y con los artículos 29, 31, 53.2, 55, 56 y 58 del Reglamento de la Corte (en adelante “el Reglamento”), dicta la presente Sentencia.

## I. Introducción de la causa y objeto de la controversia

1. El 19 de abril de 2007, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 51 y 61 de la Convención Americana, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Comisión” o “la Comisión Interamericana”) sometió a la Corte una demanda en contra de la República Argentina (en adelante “el Estado” o “Argentina”), la cual se originó en la denuncia presentada el 6 de diciembre de 2000 por el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) y el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL). El 24 de febrero de 2004 la Comisión aprobó el Informe No. 5/04, mediante el cual declaró admisible la petición del señor Kimel. Posteriormente, el 26 de octubre de 2006 la Comisión aprobó el Informe de fondo No. 111/06, en los términos del artículo 50 de la Convención, el cual contenía determinadas recomendaciones para el Estado. Este informe fue notificado al Estado el 10 de noviembre de 2006. Tras considerar la información aportada por las partes con posterioridad a la adopción del informe de fondo, y ante “la falta de avances sustantivos en el efectivo cumplimiento de [sus recomendaciones]”, la Comisión decidió someter el presente caso a la jurisdicción de la Corte.<sup>1</sup>

2. Según la demanda de la Comisión, el señor Eduardo Gabriel Kimel es un “conocido periodista, escritor e investigador histórico”, quien habría publicado varios libros relacionados con la historia política argentina, entre ellos “La masacre de San Patricio”, en el que

---

<sup>1</sup> La Comisión designó como delegados a los señores Florentín Meléndez, Comisionado, Santiago A. Canton, Secretario Ejecutivo, e Ignacio J. Álvarez, Relator Especial para la Libertad de Expresión, y como asesores legales a los abogados Elizabeth Abi-Mershed, Juan Pablo Albán Alencastro y Alejandra Gonza.

expuso el resultado de su investigación sobre el asesinato de cinco religiosos. El libro criticó la actuación de las autoridades encargadas de la investigación de los homicidios, entre ellas un juez. Conforme a lo expuesto por la Comisión, el 28 de octubre de 1991 el Juez mencionado por el señor Kimel promovió una querrela criminal en su contra por el delito de calumnia, señalando que “si bien la imputación deshonrosa hecha a un Magistrado con motivo u ocasión del ejercicio de sus funciones constituiría desacato en los términos del art[ículo] 244 del Código de Fondo, hoy derogado, la específica imputación de un delito de acción pública configura siempre calumnia”. Luego de concluido el proceso penal, el señor Kimel fue condenado por la Sala IV de la Cámara de Apelaciones a un año de prisión y multa de veinte mil pesos por el delito de calumnia.

3. La Comisión solicitó a la Corte que determine que el Estado ha incumplido sus obligaciones internacionales al incurrir en la violación de los artículos 8 (Garantías Judiciales) y 13 (Libertad de Expresión) de la Convención Americana, en relación con la obligación general de respeto y garantía de los derechos humanos y el deber de adoptar disposiciones de derecho interno establecidos en los artículos 1.1 y 2 de la Convención. Asimismo, solicitó que se ordenaran determinadas medidas de reparación.

4. El 23 de junio de 2007 los señores Gastón Chillier, Andrea Pochak, Santiago Felgueras y Alberto Bovino del CELS, y la señora Liliana Tojo de CEJIL, representantes de la presunta víctima (en adelante “los representantes”), presentaron su escrito de solicitudes, argumentos y pruebas (en adelante “escrito de solicitudes y argumentos”), en los términos del artículo 23 del Reglamento. Alegaron que el Estado “ha violado el derecho de que gozan los individuos a expresar sus ideas a través de la prensa y el debate de asuntos públicos”, al utilizar ciertos tipos penales como medio para criminalizar esas conductas. Agregaron que no se respetaron las garantías judiciales que integran el debido proceso y la tutela judicial efectiva. Por ello, solicitaron se declare al Estado responsable por la vulneración de los derechos consagrados en los artículos, 13, 8.1, 8.2.h) y 25 de la Convención, todos ellos en relación con los artículos 1.1 y 2 de la misma.

5. El 24 de agosto de 2007 el Estado presentó su escrito de contestación de la demanda y observaciones al escrito de solicitudes y argu-

mentos (en adelante “contestación de la demanda”),<sup>2</sup> en el que “asu[mió su] responsabilidad internacional” por la violación de los artículos 8.1 y 13 de la Convención; realizó algunas observaciones a la violación del artículo 8.2.h) de dicho tratado y a la violación del derecho a ser oído por un juez imparcial.

6. Los días 4 y 11 de septiembre de 2007 la Comisión y los representantes presentaron, respectivamente, sus observaciones al reconocimiento de responsabilidad realizado por el Estado (*supra* párr. 5).

## II. Procedimiento ante la Corte

7. La demanda de la Comisión fue notificada al Estado el 26 de abril de 2007, y a los representantes el 27 de abril de 2007. Durante el proceso ante este Tribunal, además de la presentación de los escritos principales remitidos por las partes (*supra* párrs. 1, 4 y 5), el Presidente de la Corte<sup>3</sup> (en adelante “el Presidente”) ordenó recibir, a través de declaraciones rendidas ante fedatario público (*affidávit*), las declaraciones ofrecidas oportunamente por los representantes, respecto de las cuales las partes tuvieron oportunidad de presentar observaciones. Además, en consideración de las circunstancias particulares del caso, el Presidente convocó a la Comisión, a los representantes y al Estado a una audiencia pública para escuchar las declaraciones de la presunta víctima, un testigo y un perito, así como los alegatos finales orales de las partes sobre el fondo y las eventuales reparaciones y costas.

8. El 9 de octubre de 2007 los representantes informaron que habían iniciado con el Estado un acuerdo de solución amistosa que sería “firmado con anterioridad a la audiencia convocada” y que, en vista de ello, “desist[ían] del reclamo” por la supuesta violación de los derechos consagrados en los artículos 8.2.h) y 25 de la Convención y del derecho a ser oído por un juez imparcial establecido en el artículo 8.1 de la misma. Por esta razón, los representantes renunciaron a las

---

<sup>2</sup> El 28 de mayo de 2007 el Estado designó al señor Jorge Cardozo como Agente y al señor Javier Salgado como Agente alterno.

<sup>3</sup> Resolución del Presidente de la Corte de 18 de septiembre de 2007.

declaraciones del perito y testigo convocados a la audiencia pública (*supra* párr. 7).

9. La audiencia pública fue celebrada el 18 de octubre de 2007 durante el XXXI Periodo Extraordinario de Sesiones de la Corte, llevado a cabo en la ciudad de Bogotá, Colombia.<sup>4</sup> En esta audiencia los representantes, la Comisión y el Estado presentaron un “acta de acuerdo”, mediante la cual el Estado ratificó su reconocimiento de responsabilidad internacional (*supra* párr. 5) y los representantes ratificaron el retiro de parte de sus alegaciones (*supra* párr. 8).

10. El 8 de noviembre de 2007 el Tribunal solicitó al Estado y a los representantes que presentaran, junto con sus alegatos finales escritos, determinada prueba para mejor resolver.<sup>5</sup>

11. El 27 de noviembre de 2007 la Comisión y el Estado remitieron sus respectivos escritos de alegatos finales. Los representantes presentaron su escrito de alegatos finales el 29 de noviembre de 2007,<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> A esta audiencia comparecieron: a) por la Comisión Interamericana: Juan Pablo Albán Alencastro, Lilly Ching Soto y Alejandra Gonza, asesores; b) por los representantes de la presunta víctima: Andrea Pochak, y c) por el Estado: Jorge Cardozo, Agente, Javier Salgado, Agente Alterno, Andrea Gualde, Julia Loreto, Josefina Comune y Natalia Luterstein, asesores.

<sup>5</sup> La prueba solicitada consistía en información y documentación relacionada con: a) la fuerza vinculante de las decisiones judiciales en Argentina, particularmente las de la Corte Suprema de Justicia de la Nación; b) copia de las decisiones judiciales relacionadas con libertad de expresión que sustentan los alegatos de las partes en relación con la implementación judicial, en el ámbito interno, de los estándares internacionales de derechos humanos, y c) las tasas oficiales de conversión del peso argentino al dólar estadounidense que sean relevantes para el presente caso.

<sup>6</sup> El 27 de noviembre de 2007 los representantes solicitaron una prórroga de tres días para presentar su escrito de alegatos finales. El 4 de diciembre de 2007 los representantes indicaron que habían solicitado una prórroga “en el entendimiento de que la comunicación enviada por [la] Corte el [...] 8 de noviembre de 2007 [(*supra* párr. 10)] venía de alguna manera a modificar la [R]esolución del [...] Presidente [...], de fecha 18 de septiembre [de 2007 (*supra* párr. 7)]”, que establecía como plazo improrrogable el 27 de noviembre de 2007 para la presentación del escrito de alegatos finales. El 5 de diciembre de 2007 el Tribunal informó a los representantes que conforme se desprendía del punto resolutivo duodécimo de la Resolución del Presidente de 18 de septiembre de 2007, el plazo concedido a las partes para la remisión de sus escritos de alegatos finales era improrrogable, y que la nota de 8 de noviembre de 2007, en la que se solicitó determinada prueba para mejor resolver, establecía que los representantes debían incluir “en sus alegatos finales escritos” la información y documentación requerida. Consecuentemente, dicha nota no modificó de ninguna manera la Resolución del Presidente.

al cual adjuntaron cierta prueba documental. Tanto los representantes como el Estado presentaron la prueba para mejor resolver solicitada por el Tribunal (*supra* párr. 10).

12. En cuanto a la demora de dos días de los representantes en la presentación de su escrito de alegatos finales, la Corte tiene presente que, conforme a su jurisprudencia, “las formalidades características de ciertas ramas del derecho interno no rigen en el derecho internacional de los derechos humanos, cuyo principal y determinante cuidado es la debida y completa protección de esos derechos”.<sup>7</sup> Consecuentemente, estima que el mencionado retraso no significa un plazo excesivo que justifique el rechazo de tal escrito, teniendo presente, además, que el acceso del individuo al Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos reviste especial importancia para el esclarecimiento de los hechos<sup>8</sup> y la determinación de las eventuales reparaciones.

13. Los días 2 de julio de 2007, 12 de octubre de 2007 y 28 de diciembre de 2007 el Tribunal recibió, respectivamente, escritos en calidad de *amicus curiae* de la Clínica de Derechos Humanos del Máster de Derechos Fundamentales de la Universidad Carlos III de Madrid, del Comité Mundial para la Libertad de Prensa y de la Asociación por los Derechos Civiles (ADC).

14. El 21 de enero de 2008 el Estado presentó observaciones al escrito de alegatos finales de los representantes. Indicó que éste contenía un párrafo que según los representantes formaba parte del acuerdo al que llegaron las partes en este caso (*supra* párr. 9), cuando en realidad no formaría parte de éste. Asimismo, el Estado cuestionó el *amicus curiae* de la Asociación por los Derechos Civiles (*supra* párr. 13). Afirmó, *inter alia*, que el mismo resulta extemporáneo, toda vez que ya [...] han tenido lugar todos los eventos contemplados en el [R]eglamento de [la] Corte a efectos de la exposición y defensa de los argumentos relacionados con el fondo del caso”.

---

<sup>7</sup> Cfr. *Caso Castillo Petrucci y otros vs. Perú. Excepciones Preliminares*. Sentencia de 4 de septiembre de 1998. Serie C No. 41, párr. 77, y *Caso Acevedo Jaramillo y otros vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 7 de febrero de 2006. Serie C No. 144, párr. 137.

<sup>8</sup> Cfr. *Caso Escué Zapata vs. Colombia*. Resolución de 20 de diciembre de 2006, considerando décimo.

15. El 29 de enero de 2008 los representantes “asumi[eron] que [existió] una inexactitud en la transcripción de un párrafo del acuerdo de solución amistosa firmado por las partes”, lo cual, a criterio de la Corte, deja satisfecho el problema indicado por el Estado (*supra* párr. 14).

16. En lo referente a la supuesta extemporaneidad del escrito de la Asociación por los Derechos Civiles, el Tribunal observa que los *amici curiae* son presentaciones de terceros ajenos a la disputa que aportan a la Corte argumentos u opiniones que pueden servir como elementos de juicio relativos a aspectos de derecho que se ventilan ante la misma. En este sentido, pueden ser presentados en cualquier momento antes de la deliberación de la sentencia correspondiente. Además, conforme a la práctica de esta Corte, los *amici curiae* pueden incluso referirse a cuestiones relacionadas con el cumplimiento mismo de la sentencia.<sup>9</sup> Por otra parte, la Corte resalta que los asuntos que son de su conocimiento poseen una trascendencia o interés general que justifica la mayor deliberación posible de argumentos públicamente ponderados, razón por la cual los *amici curiae* tienen un importante valor para el fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, a través de reflexiones aportadas por miembros de la sociedad, que contribuyen al debate y amplían los elementos de juicio con que cuenta la Corte. En consecuencia, el Tribunal rechaza la objeción de extemporaneidad presentada por el Estado (*supra* párr. 14). Las observaciones de Argentina relativas al contenido del *amicus curiae* serán tomadas en cuenta por el Tribunal cuando examine los temas correspondientes.

### III. Competencia

17. La Corte Interamericana es competente, en los términos del artículo 62.3 de la Convención, para conocer el presente caso, en razón de que Argentina es Estado Parte en la Convención Americana

---

<sup>9</sup> Cfr. *Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia*. Resolución de la Corte de 28 de noviembre de 2005, visto décimo cuarto, y *Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia*. Resolución de la Corte de 22 de septiembre de 2006, visto décimo.

desde el 5 de septiembre de 1984 y reconoció la competencia contenciosa de la Corte en esa misma fecha.

#### IV. Reconocimiento parcial de responsabilidad del Estado y retiro parcial de alegaciones de los representantes

18. En su escrito de contestación a la demanda el Estado efectuó un reconocimiento de responsabilidad, en los siguientes términos:

[E]l Estado argentino ha mantenido, durante todas las etapas del proceso, una actitud de clara voluntad conciliadora con miras a encontrar una solución amistosa en el caso. Dicha voluntad política se vio reflejada en las distintas respuestas a las observaciones del peticionario, en cuyo contexto podr[á] la Honorable Corte notar que, en ninguna de las etapas procedimentales desarrolladas ante la Ilustre Comisión, el Estado argentino ha interpuesto argumento alguno, ni de hecho ni de derecho, orientado a controvertir la alegada violación del derecho a la libertad de expresión en perjuicio del señor Eduardo Gabriel Kimel. Por el contrario, la simple lectura de los documentos aportados en el caso permite inferir la permanente vocación exteriorizada por el Estado en recrear el proceso amistoso y en buscar fórmulas satisfactorias para ambas partes.

[...]

[E]l Estado argentino puede compartir con la Ilustre Comisión que, en el caso en especie, la aplicación de una sanción penal al señor Eduardo Gabriel Kimel constituyó una violación de su derecho a la libertad de expresión consagrado por el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Asimismo, y tomando en consideración las dimensiones de análisis generalmente aceptadas a efectos de determinar la razonabilidad del plazo de duración de un proceso —complejidad del asunto, diligencia de las autoridades judiciales y actividad procesal del inte-

resado— el Estado argentino puede compartir con la Ilustre Comisión, que el señor Eduardo Gabriel Kimel no fue juzgado dentro de un plazo razonable, conforme lo prevé el artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Finalmente, y habida cuenta que, hasta la fecha, las distintas iniciativas legislativas vinculadas con la normativa penal en materia de libertad de expresión no han sido convertidas en ley, el Estado argentino puede compartir con la Ilustre Comisión que, en el caso en especie, la falta de precisiones suficientes en el marco de la normativa penal que sanciona las calumnias y las injurias que impidan que se afecte la libertad de expresión, importa el incumplimiento de la obligación de adoptar medidas contempladas en el artículo 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En consecuencia, el Estado argentino asume responsabilidad internacional y sus consecuencias jurídicas, por la violación del artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con las obligaciones generales de respeto y garantía, como así también de adoptar las medidas legislativas o de otro carácter que fueran necesarias para hacer efectivos los derechos protegidos, de conformidad con los artículos 1 (1) y 2 de la Convención[.]

Asimismo, el Estado argentino asume re[sp]onsabilidad internacional y sus consecuencias jurídicas, por la violación del artículo 8 (1) de la Convención Americana, en relación con el artículo 1(1) de dicho instrumento, en tanto el señor Eduardo Gabriel Kimel no fue juzgado dentro de un plazo razonable.

19. En el mismo escrito el Estado hizo algunas observaciones a los alegatos de los representantes, respecto a las supuestas violaciones al derecho a recurrir del fallo ante juez o tribunal superior (artículo 8.2.h) y a la garantía de imparcialidad del juzgador (artículo 8.1).

20. En cuanto a las reparaciones solicitadas, el Estado manifestó que “compart[e] con la [C]omisión y con los [representantes] el derecho que le asiste al señor Kimel a una reparación integral”; hizo algunas precisiones sobre los daños inmateriales alegados y sobre las

costas y gastos solicitadas, y finalmente “dej[ó] librado a la prudente decisión de [la C]orte la determinación del contenido y alcance” de las medidas de reparación “no pecuniarias”.

21. En su escrito de observaciones al reconocimiento del Estado (*supra* párr. 6) la Comisión manifestó, *inter alia*, que “valora positivamente la aceptación de la responsabilidad internacional [...] efectuada por [...] Argentina [y] ante tal declaración corresponde resaltar la voluntad manifestada por el Estado [...] y la importancia de este pronunciamiento que es un paso positivo hacia el cumplimiento de sus obligaciones internacionales”. De igual forma, los representantes en su escrito respectivo (*supra* párr. 6) valoraron el reconocimiento estatal.

22. En el “acta acuerdo” alcanzada por las partes en la audiencia pública (*supra* párr. 9) se establece:

1) [...] EL ESTADO ratifica que asume responsabilidad internacional por la violación, en el caso en especie, de los artículos 8.1 [...] y 13 [...] de la Convención Americana [...], en relación con la obligación general de respeto y garantía de los derechos humanos y el deber de adoptar medidas normativas o de otro carácter establecidos en los artículos 1(1) y 2 de la Convención, en perjuicio del señor Eduardo Kimel.

A los efectos de especificar los alcances de la asunción de responsabilidad internacional del ESTADO, se deja constancia de que Eduardo Kimel fue condenado injustamente a un año de prisión en suspenso y al pago de una indemnización de veinte mil pesos (\$20.000). Si bien la indemnización referida nunca se ejecutó efectivamente, en el caso en especie la condena fue impuesta en clara vulneración de su derecho a expresarse libremente, a partir de un proceso penal por calumnias e injurias promovido por un ex-juez criticado en el libro “La masacre de San Patricio” por su actuación en la investigación de la muerte de 5 religiosos cometida durante la época de la dictadura militar. En virtud de lo expuesto, EL ESTADO asume responsabilidad internacional por la violación del derecho a expresarse libremente, en el caso en especie, tanto en virtud de la injusta sanción penal impuesta al señor Kimel como respecto de la indemnización dispuesta a favor del querellante.

Por ello, y vistas las consecuencias jurídicas y el compromiso del Estado argentino de cumplir integralmente con las normas de derechos humanos a las que se ha obligado nacional e internacionalmente, y tal como se ha señalado precedentemente, EL ESTADO ha resuelto asumir la responsabilidad internacional y sujetarse a las reparaciones correspondientes que determine la [...] Corte Interamericana [...].

2) Asimismo, como muestra de la buena voluntad de LOS REPRESENTANTES DE LA VÍCTIMA y en miras a alcanzar un acuerdo con EL ESTADO, LOS REPRESENTANTES DE LA VÍCTIMA desisten del reclamo por la alegada violación de los derechos a impugnar la sentencia penal condenatoria (artículo 8.2.h de la Convención Americana); de la garantía de imparcialidad del juzgador (art. 8.1 de la Convención Americana); y del derecho a la tutela judicial efectiva (artículo 25 de la Convención Americana).

3) EL ESTADO, LA COMISIÓN Y LOS REPRESENTANTES DE LA VÍCTIMA, solicitan a la [...] Corte Interamericana de Derechos Humanos tenga a bien expedirse —conforme a lo establecido en el artículo 63 de la Convención Americana— sobre el alcance de las reparaciones a favor de la víctima Eduardo Kimel, las cuales deben incluir la indemnización por los daños materiales e inmateriales, así como las garantías de satisfacción y medidas de no repetición.

23. En lo referente a la terminación anticipada del proceso, los artículos 53, 54 y 55 del Reglamento regulan las figuras de sobreseimiento, solución amistosa y prosecución del examen del caso.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Artículo 53. Sobreseimiento del caso

1. Cuando la parte demandante notificare a la Corte su desistimiento, ésta resolverá, oída la opinión de las otras partes en el caso, si hay lugar al desistimiento y, en consecuencia, si procede sobreseer y declarar terminado el asunto.

2. Si el demandado comunicare a la Corte su allanamiento a las pretensiones de la parte demandante y a las de los representantes de las presuntas víctimas, sus familiares o representantes, la Corte, oído el parecer de las partes en el caso, resolverá sobre la procedencia del allanamiento y sus efectos jurídicos. En este supuesto, la Corte procederá a determinar, cuando fuere el caso, las reparaciones y costas correspondientes.

24. La Corte observa que las frases “si hay lugar al desistimiento”, “la procedencia del allanamiento”, “podrá declarar terminado el asunto”, así como el texto íntegro del artículo 55 del Reglamento, indican que estos actos no son, por sí mismos, vinculantes para el Tribunal. Dado que los procesos ante esta Corte se refieren a la tutela de los derechos humanos, cuestión de orden público internacional que trasciende la voluntad de las partes, la Corte debe velar porque tales actos resulten aceptables para los fines que busca cumplir el Sistema Interamericano. En esta tarea el Tribunal no se limita únicamente a verificar las condiciones formales de los mencionados actos, sino que los debe confrontar con la naturaleza y gravedad de las violaciones alegadas, las exigencias e interés de la justicia, las circunstancias particulares del caso concreto y la actitud y posición de las partes.

25. Teniendo en cuenta lo anterior, la Corte constata que el reconocimiento de responsabilidad estatal (*supra* párrs. 18 y 22) se sustenta en hechos claramente establecidos; es consecuente con la preservación de los derechos a la libertad de expresión y a ser oído en un plazo razonable, así como con las obligaciones generales de respeto y garantía y de adoptar disposiciones de derecho interno; y no limita las reparaciones justas a las que tiene derecho la víctima, sino que se remite a la decisión de la Corte. En consecuencia, el Tribunal decide aceptar el reconocimiento estatal y calificarlo como una confesión de hechos y allanamiento a las pretensiones de derecho contenidos en la demanda de la Comisión, y una admisión de los argumentos formulados por los representantes. Asimismo, la Corte considera que la actitud del Estado constituye una contribución positiva al desarrollo de este proceso, al buen despacho de la jurisdicción interamericana sobre derechos humanos, a la vigencia de los principios que inspiran la Convención Americana y a la conducta a la que están obligados los Estados en esta

---

#### Artículo 54. Solución amistosa

Cuando las partes en un caso ante la Corte comunicaren a ésta la existencia de una solución amistosa, de un avenimiento o de otro hecho idóneo para la solución del litigio, la Corte podrá declarar terminado el asunto.

#### Artículo 55. Prosecución del examen del caso

La Corte, teniendo en cuenta las responsabilidades que le incumben de proteger los derechos humanos, podrá decidir que prosiga el examen del caso, aun en presencia de los supuestos señalados en los artículos precedentes.

materia,<sup>11</sup> en virtud de los compromisos que asumen como partes en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos.

26. En cuanto al retiro parcial de alegaciones efectuado por los representantes, el Tribunal observa que los derechos con respecto a los cuales se formula aquél fueron únicamente alegados por los representantes y que son éstos quienes los retiran; que todas las partes estuvieron conformes con el retiro, lo cual queda demostrado con sus firmas en el “acta acuerdo”; que el señor Kimel manifestó expresamente su conformidad y no queda en desventaja procesal o material; que los fines del presente procedimiento no se ven afectados; y que los temas sobre los cuales versa el retiro de alegaciones ya han sido tratados en anteriores oportunidades por la Corte.<sup>12</sup> En consecuencia, decide aceptar el retiro de las alegaciones de los representantes.

27. En virtud de lo expuesto, la Corte declara que ha cesado la controversia respecto de los hechos y sus consecuencias jurídicas en lo que atañe a los artículos 13, 8.1, 1.1 y 2 de la Convención. La Corte analizará en el capítulo correspondiente las medidas reparatorias que sean adecuadas para el presente caso.

---

<sup>11</sup> Cfr. *Caso de la Masacre de la Rochela vs. Colombia*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 11 de mayo de 2007. Serie C No. 163, párr. 29; *Caso Bueno Alves Vs. Argentina*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 11 de mayo de 2007. Serie C No. 164, párr. 34, y *Caso Zambrano Vélez y otros vs. Ecuador*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de julio de 2007. Serie C No. 166, párr. 30.

<sup>12</sup> La Corte se ha pronunciado sobre la independencia e imparcialidad del juzgador (artículo 8.1 de la Convención Americana) en, *inter alia*: *Caso Castillo Petruzzi y otros vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de mayo de 1999. Serie C No. 52; *Caso del Tribunal Constitucional vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C No. 71; *Caso 19 Comerciantes vs. Colombia*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de julio de 2004. Serie C No. 109; *Caso Lorí Berenson Mejía vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2004. Serie C No. 119, y *Caso Palamara Iribarne vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135. En cuanto al derecho a recurrir del fallo ante el juez o tribunal superior (artículo 8.2.h de la Convención), la Corte trató el tema en el *Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107. Finalmente, el artículo 25 de la Convención ha sido uno de los más analizados por el Tribunal en su jurisprudencia, entre las que destacan: *Caso de la “Panel Blanca” (Paniagua Morales y otros) vs. Guatemala*. Fondo. Sentencia de 8 de marzo de 1998. Serie C No. 37; *Caso Ivcher Bronstein vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74, y *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awás Tingni Vs. Nicaragua*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C No. 79.

28. Finalmente, teniendo en cuenta las atribuciones que incumben a este Tribunal como órgano internacional de protección de los derechos humanos, estima necesario dictar una sentencia en la cual se determinen los hechos y los elementos de fondo relevantes, así como las correspondientes consecuencias, toda vez que la emisión de la sentencia contribuye a la reparación del señor Kimel, a evitar que se repitan hechos similares y a satisfacer, en suma, los fines de la jurisdicción interamericana sobre derechos humanos.<sup>13</sup>

## V. Prueba

29. Con base en lo establecido en los artículos 44 y 45 del Reglamento, así como en la jurisprudencia del Tribunal respecto de la prueba y su apreciación,<sup>14</sup> la Corte examinará y valorará los elementos probatorios documentales remitidos por la Comisión, los representantes y el Estado en diversas oportunidades procesales o como prueba para mejor resolver solicitada por el Presidente, así como los dictámenes rendidos por escrito y el testimonio ofrecido en audiencia pública, conforme a los principios de la sana crítica y dentro del marco normativo correspondiente.<sup>15</sup>

### A) Prueba Documental, Testimonial y Pericial

30. Por acuerdo del Presidente fueron recibidas las declaraciones escritas de las siguientes personas, propuestas por los representantes:

---

<sup>13</sup> Cfr. *Caso La Cantuta vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 29 de noviembre de 2006. Serie C No. 162, párr. 57; *Caso de la Masacre de la Rochela*, *supra* nota 11, párr. 54, y *Caso Bueno Alves*, *supra* nota 11, párr. 35.

<sup>14</sup> Cfr. *Caso de la "Panel Blanca" (Paniagua Morales y otros) vs. Guatemala. Reparaciones y Costas*. Sentencia de 25 de mayo de 2001. Serie C No. 76, párr. 50; *Caso del Penal Miguel Castro Castro vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 25 de noviembre de 2006. Serie C No. 160, párrs. 183 y 184, y *Caso del Pueblo Saramaka vs. Suriname. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párr. 63.

<sup>15</sup> Cfr. *Caso de la "Panel Blanca" (Paniagua Morales y otros)*, *supra* nota 12, párr. 76; *Caso Cantoral Huamani y García Santa Cruz vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 10 de julio de 2007. Serie C No. 167. párr. 38, y *Caso del Pueblo Saramaka*, *supra* nota 14, párr. 63.

- a) *Adrián Sapeti*, testigo. En su calidad de médico psiquiatra del señor Kimel, declaró sobre los efectos que produjo el proceso judicial seguido contra la víctima en el estado emocional y la salud física de ésta.
- b) *Juan Pablo Olmedo Bustos*, perito. Declaró sobre la incorporación de los estándares internacionales en materia de libertad de expresión en los tribunales de Argentina y afirmó que este derecho encuentra su principal restricción en los tipos penales de calumnia e injurias, ya que “tras la derogación del delito de desacato la mayoría de los casos judiciales referidos a la restricción del derecho de crítica y del derecho a difundir información de interés público han tomado la forma de juicios por violación al derecho al honor o a la intimidad”. Asimismo, explicó que “la aplicación del sistema general de responsabilidad del Código Civil resulta también inadecuad[a] para regular un área como la de la libertad de expresión, que requiere de criterios más rígidos y previsibles para la atribución de responsabilidades ulteriores”.

31. Por otro lado, la Corte escuchó en audiencia pública la declaración del señor Kimel, la cual se refirió al proceso judicial seguido en su contra, los antecedentes del mismo y sus resultados, así como a las supuestas consecuencias que en su vida personal y desempeño profesional han tenido la condena penal y civil que le impuso la justicia argentina.

## B) Valoración de la prueba

32. En este caso, como en otros,<sup>16</sup> el Tribunal admite el valor probatorio de aquellos documentos presentados por las partes en su oportunidad procesal que no fueron controvertidos ni objetados, ni cuya autenticidad fue puesta en duda. En relación a los documentos remitidos como prueba para mejor resolver (*supra* párr. 11), la Corte los incorpora al acervo probatorio, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 45.2 del Reglamento.

---

<sup>16</sup> Cfr. *Caso Velásquez Rodríguez. Fondo*. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4, párr. 140; *Caso Zambrano Vélez y otros*, *supra* nota 11, párr. 37, y *Caso del Pueblo Saramaka*, *supra* nota 14, párr. 67.

33. Asimismo, el Tribunal admite los documentos aportados por el Estado y los representantes en el transcurso de la audiencia pública, puesto que los estima útiles para la presente causa y además no fueron objetados ni su autenticidad o veracidad puestas en duda.

34. En lo que se refiere a los documentos adicionales remitidos por los representantes junto con su escrito de alegatos finales (*supra* párr. 11), referentes a las costas y gastos procesales, la Corte reitera que conforme al artículo 44.1 del Reglamento, “[l]as pruebas promovidas por las partes sólo serán admitidas si son ofrecidas en la demanda y en su contestación”. Además, este Tribunal ha señalado que “las pretensiones de las víctimas o sus representantes en materia de costas y gastos, y las pruebas que las sustentan, deben presentarse a la Corte en el primer momento procesal que se les concede, esto es, en el escrito de solicitudes y argumentos, sin perjuicio de que tales pretensiones se actualicen en un momento posterior, conforme a las nuevas costas y gastos en que se haya incurrido con ocasión del procedimiento ante esta Corte”.<sup>17</sup> No obstante, estima que estos documentos son útiles para resolver la presente causa y los valorará en conjunto con el resto del acervo probatorio.

35. Respecto de los testimonios y peritaje, la Corte los estima pertinentes en cuanto se ajusten al objeto definido por el Presidente en la Resolución en que ordenó recibirlos (*supra* párr. 7). Este Tribunal estima que la declaración testimonial rendida por el señor Kimel no puede ser valorada aisladamente, dado que el declarante tiene un interés directo en este caso, razón por la cual será apreciada dentro del conjunto de las pruebas del proceso.<sup>18</sup>

36. Efectuado el examen de los elementos probatorios que constan en el expediente, la Corte pasa a analizar las violaciones alegadas, considerando los hechos ya reconocidos y los que resulten probados,<sup>19</sup> incluidos en cada capítulo según corresponda. Asimismo, la Corte reco-

---

<sup>17</sup> *Cfr. Caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentencia de 21 de noviembre de 2007. Serie C No. 170, párr. 275.

<sup>18</sup> *Cfr. Caso Loayza Tamayo vs. Perú. Fondo.* Sentencia de 17 de septiembre de 1997. Serie C No. 33, párr. 43; *Caso Zambrano Vélez y otros, supra* nota 11, párr. 40, y *Caso del Pueblo Saramaka, supra* nota 14, párr. 69.

<sup>19</sup> En adelante, la presente Sentencia contiene hechos que este Tribunal tiene por establecidos con base en la confesión efectuada por el Estado. Algunos de esos

gerá los alegatos de las partes que resulten pertinentes, tomando en cuenta la confesión de hechos y el allanamiento formulados por el Estado, así como el retiro de alegaciones efectuado por los representantes.

## VI. Artículo 13 (Libertad de pensamiento y de expresión)<sup>20</sup> y artículo 9 (Principio de Legalidad)<sup>21</sup> en relación con los artículos 1.1 (Obligación de Respetar los Derechos)<sup>22</sup> y 2 (Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno)<sup>23</sup> de la Convención Americana

37. La Comisión solicitó a la Corte que “declare que el proceso penal, la condena penal y sus consecuencias —incluida la sanción accesoria civil— a los que se vio sometido el señor Eduardo Kimel por realizar una

---

hechos han sido completados con elementos probatorios, en cuyo caso se consignan las respectivas notas al pie de página.

<sup>20</sup> El artículo 13 de la Convención señala en lo pertinente que:

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:

a. el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o

b. la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas. [...]

<sup>21</sup> El artículo 9 de la Convención establece:

Nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho aplicable. Tampoco se puede imponer pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito. Si con posterioridad a la comisión del delito la ley dispone la imposición de una pena más leve, el delincuente se beneficiará de ello.

<sup>22</sup> El artículo 1.1 de la Convención establece que:

Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

<sup>23</sup> El artículo 2 de la Convención dispone que:

Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados

investigación, escribir el libro y publicar información[,] necesariamente inhibe[n] la difusión y reproducción de información sobre temas de interés público, desalentando además el debate público sobre asuntos que afectan a la sociedad argentina”. Además, solicitó se declare la violación del deber de adecuación del ordenamiento interno “al mantener vigentes disposiciones que restringen irrazonablemente la libre circulación de opiniones sobre la actuación de las autoridades públicas”.

38. Los representantes concordaron con la Comisión y consideraron que los tipos penales utilizados en este caso son “susceptibles de ser aplicados para perseguir criminalmente la crítica política”, razón por la cual “resultan incompatibles con el artículo 13 de la Convención”.

39. El Estado se allanó a las pretensiones de las partes señalando que “[la] sanción penal al señor [...] Kimel constituyó una violación a su derecho a la libertad de expresión” y que “la falta de precisiones suficientes en el marco de la normativa penal que sanciona las calumnias y las injurias que impidan que se afecte la libertad de expresión, importa el incumplimiento de[ l artículo 2 de la Convención]”. En audiencia pública el Estado “deplor[ó...] que el único condenado por la masacre de los palotinos haya sido justamente quien ha llevado a cabo una investigación periodística exhaustiva sobre tan terrible crimen y su tratamiento judicial”.

40. La Corte observa que a pesar de la confesión de hechos y de la admisión de diversas pretensiones por parte del Estado, subsiste la necesidad de precisar la entidad y gravedad de las violaciones ocurridas, así como los alcances de las normas sancionatorias persistentes en el orden interno y que pueden ser aplicadas para restringir la libertad de expresión. Estas precisiones contribuirán al desarrollo de la jurisprudencia sobre la materia y a la correspondiente tutela de derechos humanos.

\*

\* \*

41. Eduardo Kimel es un historiador graduado en la Universidad de Buenos Aires, Argentina. Se ha desempeñado además como periodista,

---

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.

escritor e investigador histórico.<sup>24</sup> En noviembre de 1989 publicó un libro titulado “La masacre de San Patricio”.<sup>25</sup> Este libro analiza el asesinato de cinco religiosos pertenecientes a la orden palotina, ocurrido en Argentina el 4 de julio de 1976, durante la última dictadura militar.<sup>26</sup>

42. En dicho libro, el señor Kimel analizó, *inter alia*, las actuaciones judiciales dirigidas a investigar la masacre. En relación con una decisión judicial adoptada el 7 de octubre de 1977 señaló que el Juez federal que conocía la causa

realizó todos los trámites inherentes. Acopió los partes policiales con las primeras informaciones, solicitó y obtuvo las pericias forenses y las balísticas. Hizo comparecer a una buena parte de las personas que podían aportar datos para el esclarecimiento. Sin embargo, la lectura de las fojas judiciales conduce a una primera pregunta: ¿Se quería realmente llegar a una pista que condujera a los victimarios? La actuación de los jueces durante la dictadura fue, en general, condescendiente, cuando no cómplice de la represión dictatorial. En el caso de los palotinos, el [J]uez [...] cumplió con la mayoría de los requisitos formales de la investigación, aunque resulta ostensible que una serie de elementos decisivos para la elucidación del asesinato no fueron tomados en cuenta. La evidencia de que la orden del crimen había partido de la entraña del poder militar paralizó la pesquisa, llevándola a un punto muerto.<sup>27</sup>

43. El 28 de octubre de 1991 el Juez mencionado por el señor Kimel en su libro (en adelante “el querellante”) entabló una acción penal en contra del autor por el delito de calumnia.<sup>28</sup> Posteriormente, el querellante solicitó que si no se compartía esta calificación, “se

---

<sup>24</sup> Cfr. declaración testimonial rendida por Eduardo Kimel en audiencia pública (*supra* párr. 9).

<sup>25</sup> Cfr. Kimel, Eduardo, *La masacre de San Patricio*, Ediciones Lohlé-Lumen, segunda edición, 1995 (expediente de anexos a la demanda, Tomo I, Anexo 8, folio 217).

<sup>26</sup> Kimel, Eduardo, *op. cit.*, *supra* nota 25 (p. 13).

<sup>27</sup> *Ibid*, *supra* nota 25 (p. 125).

<sup>28</sup> El artículo 109 del Código Penal argentino estipula:

La calumnia o falsa imputación de un delito que dé lugar a la acción pública, será reprimida con prisión de uno a tres años.

condene al querellado Kimel [por el delito de injurias]”.<sup>29</sup> El 25 de septiembre de 1995 el Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Criminal y Correccional No. 8 de Buenos Aires resolvió que el señor Kimel no había cometido el delito de calumnia sino el de injurias. Al analizar el tipo penal de calumnia estableció que:

[L]a labor que la defensa califica como de “investigación, información y opinión”, ha trascendido este ámbito [...] para irrumpir en el terreno de la innecesaria y sobreabundante crítica y opinión descalificante y peyorativa, respecto de la labor de un Magistrado, que en nada contribuye a la función informativa, a la formación social o a la difusión cultural y tanto menos, al esclarecimiento de los hechos o de la conciencia social [...] tales excesos, que no son sino y precisamente, desbordes de los límites propios de la libertad de prensa, no alcanzan a constituir, por ausencia del dolo esencial y por falta de imputación concreta y precisa, la figura [de calumnia].<sup>30</sup>

44. Seguidamente, el Juzgado analizó la posibilidad de encuadrar los hechos dentro del tipo de injurias y expresó que “[c]onforme [a] nuestro ordenamiento positivo, todo cuanto ofende al honor, no siendo calumnia, es una injuria”, razón por la cual consideró que:

la duda o sospecha que cierne Kimel, sobre la eficacia de la actuación del Magistrado en una causa de trascendencia internacional, y ante la gravedad de los hechos investigados, constituye de por sí un ataque al honor subjetivo del agraviado —deshonra—, agravado por el alcance masivo de la publicación —descrédito—, que configuran el ilícito penado por el art. 110 del C. Penal.

[...] tampoco podía ignorar el querellado que, las afirmaciones, sugerencias y dudas que plantea en torno, concretamente, del [que-

<sup>29</sup> El artículo 110 del Código Penal argentino establece:

El que deshonrare o desacreditare a otro, será reprimido con multa de pesos mil quinientos a pesos noventa mil o prisión de un mes a un año.

<sup>30</sup> Cfr. sentencia de 25 de septiembre de 1995 emitida por el Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Criminal y Correccional No. 8 de Buenos Aires (expediente de anexos a la demanda, Tomo I, Anexo 1, folio 62).

rellante], podían mancillar la dignidad del Magistrado y del hombre común que reposa tras la investidura. Indudablemente, Kimel, ha incurrido en un exceso injustificado, arbitrario e innecesario, so pretexto de informar al público en general, sobre ciertos y determinados acontecimientos históricos [...]. Kimel, no se limitó a informar, sino que además, emitió su opinión sobre los hechos en general y sobre la actuación del [querellante], en particular. Y en este exceso, de por sí dilacerante, se halla precisamente el delito que “ut supra” califico. [...] En nada modifica la situación, que Kimel haya sostenido que carecía de intención de lesionar el honor del querellante [...] [el] único dolo requerido es, el conocimiento, por parte del sujeto activo, del carácter potencialmente deshonorante o desacreditante de la acción u omisión ejecutada.

45. La referida sentencia condenó al señor Kimel a la pena de prisión de un año, en suspenso, así como al pago de \$20.000,00 (veinte mil pesos argentinos) en concepto de indemnización por reparación del daño causado, más costas.<sup>31</sup>

46. Esta sentencia fue apelada ante la Sala VI de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional, la que mediante fallo de 19 de noviembre de 1996 revocó la condena impuesta en los siguientes términos:

cuando arriba a la sección que atañe a la investigación judicial [Kimel] deja sentada su propia opinión, lo cual es criticado por la *a quo*, quien interpreta que ello le estaría vedado y debería limitarse a informar. No comparto este criterio[, ...] lo importante es determinar si esta opinión produce resultados desdorosos sobre terceros o está animada por secretos fines sectoriales o tendenciosos, porque de no ser así, estaría sólo al servicio del esclarecimiento y orientación al lector sobre un tema de interés público, siempre y cuando haya sido vertida con responsabilidad profesional y con conciencia de la veracidad de sus afirmaciones. Actualmente, no puede concebirse un periodismo dedicado a la tarea automática de informar sin

---

<sup>31</sup> Cfr. sentencia de 25 de septiembre de 1995, *supra* nota 30.

opinar [...] ello no significa que estos conceptos no posean límites impuestos por la ética y las leyes penales que las repudian y reprimen respectivamente, en cuanto ofendan el honor, la privacidad o la dignidad de terceros entre otros valores.<sup>32</sup>

[...] Este aislado juicio de valor, concretamente la frase “la actuación de los jueces durante la dictadura fue, en general, condescendiente, cuando no cómplice de la represión dictatorial”] no reviste la característica de una calumnia, porque ésta requiere la falsa imputación de un delito concreto a una persona determinada, que dé motivo a la acción pública<sup>33</sup> [...]. [L]a crítica en la persona del Magistrado [...] sólo consiste en una estimación realizada por un lego en la materia sobre el desarrollo de la pesquisa, que éste habría conducido de otro modo si se hubiera encontrado en el lugar del ofendido. Como tal, ello tampoco puede afectar el honor del funcionario [...] y aunque Kimel no comparta su forma de actuación, no se advierte en este párrafo que haya querido expresarse con el dolo que requiere la figura [de calumnia].<sup>34</sup>

47. Al referirse al delito de injurias, el tribunal de apelación calificó el trabajo de Kimel como “una breve crítica histórica” y agregó que “en [es]a labor no ha excedido los límites éticos de su profesión”.<sup>35</sup> Asimismo, estableció que “el querellado ejerció su derecho a informar de manera no abusiva y legítima y sin intención de lesionar el honor del [querellante], ya que no se evidencia siquiera dolo genérico, elemento suficiente para la configuración del hecho ilícito bajo análisis”.<sup>36</sup>

48. Esta última decisión fue impugnada por el querellante mediante recurso extraordinario ante la Corte Suprema de Justicia de la Na-

---

<sup>32</sup> Cfr. sentencia de 19 de noviembre de 1996 emitida por la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional (expediente de anexos a la demanda, Tomo I, Anexo 2, folios 85 y 86).

<sup>33</sup> Cfr. sentencia de 19 de noviembre de 1996, *supra* nota 32, folio 87.

<sup>34</sup> Cfr. sentencia de 19 de noviembre de 1996, *supra* nota 32, folios 88 y 89.

<sup>35</sup> Cfr. sentencia de 19 de noviembre de 1996, *supra* nota 32, folio 92.

<sup>36</sup> Cfr. sentencia de 19 de noviembre de 1996, *supra* nota 32, folio 95.

ción. El 22 de diciembre de 1998 la Corte Suprema revocó la sentencia absolutoria de segunda instancia y remitió la causa a la Cámara de Apelaciones en lo Criminal para que dictara nueva sentencia. La Corte Suprema consideró que la sentencia recurrida había sido arbitraria al afirmar que:

en el caso, carecen de sustento los argumentos expuestos por los jueces que suscribieron la absolución tendientes a establecer la atipicidad de la calumnia. Ello es especialmente así pues únicamente de una lectura fragmentaria y aislada del texto inculpativo puede decirse —como lo hace el *a quo*— que la imputación delictiva no se dirige al querellante. En el libro escrito por el acusado, después de mencionar al [querellante] y decir que la actuación de los jueces durante la dictadura fue en general cómplice de la represión dictatorial, expresa que en el caso de los palotinos el [juez querellante] cumplió con la mayoría de los requisitos formales de la investigación, aunque resulta ostensible que una serie de elementos decisivos para la elucidación del asesinato no fueron tomados en cuenta. La evidencia [del] que la orden del crimen había partido de la entraña del poder militar paralizó la pesquisa, llevándola a un punto muerto' [...] [P]or otra parte carece de sustento jurídico la afirmación referente a que por tratarse el querellado de un “lego” en la pesquisa del caso, no tendría entidad calumniosa el párrafo que al referirse al magistrado expresa que “resulta ostensible que una serie de elementos decisivos para la investigación no fueron tenidos en cuenta”.

Al así decidir ha omitido la cámara tener en cuenta las características especiales del elemento subjetivo doloso en los delitos contra el honor y sin sustento jurídico ha considerado a la condición de lego como una causal de inculpabilidad. Tan absurda afirmación descalifica el fallo por su evidente arbitrariedad. [...] Otra causal de arbitrariedad se deriva de la omisión de considerar el planteo de la querrela referente a que de las constancias de la causa “Barbeito, Salvador y otros, víctimas de homicidio (art. 79 C. Penal)”, surgiría no sólo la falsedad de las imputaciones delictivas formuladas a la conducta del magistrado, sino especialmente el dolo que —a crite-

rio del apelante— se hallaría configurado por el hecho de que el querellado, con la única intención de desacreditar al juez, habría omitido consignar en la publicación que el [querellante] habría hecho caso omiso a los reiterados requerimientos de sobreseimiento provisional del sumario formulados por el fiscal[.]<sup>37</sup>

49. El 17 de marzo de 1999 la Sala IV de la Cámara de Apelaciones, siguiendo los lineamientos trazados por la Corte Suprema, confirmó parcialmente la sentencia condenatoria de primera instancia en lo que respecta a las penas, pero en vez de condenar al señor Kimel por injurias, consideró que se configuró el delito de calumnia.<sup>38</sup> La Cámara señaló que,

en atención a los argumentos esgrimidos por nuestro máximo tribunal, las expresiones vertidas por el periodista [Kimel] dirigidas al querellante, resultan ser de contenido calumnioso, careciendo por ende de sustento los argumentos expuestos por la Sala VI [de la Cámara de Apelaciones] que suscribiera la absolución basada en la atipicidad de la calumnia.<sup>39</sup>

50. Contra la sentencia pronunciada por la Cámara de Apelaciones el señor Kimel interpuso un recurso extraordinario ante la Corte Suprema,<sup>40</sup> el cual fue declarado improcedente. Posteriormente, la víctima presentó un recurso de queja ante la misma Corte, el cual fue rechazado *in limine* el 14 de septiembre de 2000, con lo cual la condena quedó firme.<sup>41</sup>

---

<sup>37</sup> Cfr. sentencia de 22 de diciembre de 1998 emitida por la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina (expediente de anexos a la demanda, Tomo I, Anexo 3, folios 114 a 116).

<sup>38</sup> Cfr. sentencia de 17 de marzo de 1999 emitida por la Sala IV de la Cámara de Apelaciones en lo Criminal y Correccional (expediente de anexos a la demanda, Tomo I, Anexo 4, folio 134).

<sup>39</sup> Cfr. sentencia de 17 de marzo de 1999, *supra* nota 38, folio 132.

<sup>40</sup> Cfr. escrito de interposición del recurso extraordinario ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina (expediente de anexos a la demanda, Tomo I, Anexo 5, folio 140).

<sup>41</sup> Cfr. resolución de 14 de septiembre de 2000 emitida por la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina (expediente de anexos a la demanda, Tomo I, Anexo 6, folio 175).

\*

\* \*

51. En torno a estos hechos las partes presentaron diversos alegatos en los que subyace un conflicto entre el derecho a la libertad de expresión en temas de interés público y la protección de la honra de los funcionarios públicos. La Corte reconoce que tanto la libertad de expresión como el derecho a la honra, acogidos por la Convención, revisten suma importancia. Es necesario garantizar el ejercicio de ambos. En este sentido, la prevalencia de alguno en determinado caso dependerá de la ponderación que se haga a través de un juicio de proporcionalidad. La solución del conflicto que se presenta entre ciertos derechos requiere el examen de cada caso, conforme a sus características y circunstancias, para apreciar la existencia e intensidad de los elementos en que se sustenta dicho juicio.

52. La Corte ha precisado las condiciones que se deben cumplir al momento de suspender, limitar o restringir los derechos y libertades consagrados en la Convención.<sup>42</sup> En particular, ha analizado la suspensión de garantías en estados de excepción<sup>43</sup> y las limitaciones a la libertad de expresión,<sup>44</sup> propiedad privada,<sup>45</sup> libertad de locomoción<sup>46</sup> y libertad personal,<sup>47</sup> entre otros.

---

<sup>42</sup> Cfr. *La Expresión "Leyes" en el Artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*. Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986. Serie A No. 6.

<sup>43</sup> Cfr. *El Hábeas Corpus Bajo Suspensión de Garantías (arts. 27.2, 25.1 y 7.6 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*. Opinión Consultiva OC-8/87 del 30 de enero de 1987. Serie A No. 8, y *Caso Zambrano Vélez*, *supra* nota 11, párrs. 45 a 47.

<sup>44</sup> Cfr. *La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*. Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5; *Caso Ricardo Canese vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 96; *Caso Palamara Iribarne*, *supra* nota 12, párrs. 68 y 79, y *Caso Claude Reyes y otros vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párrs. 88 a 91.

<sup>45</sup> Cfr. *Caso Ivcher Bronstein*, *supra* nota 12, párr. 128; *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, párr. 145; *Caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez*, *supra* nota 17, párr. 93, y *Caso del Pueblo Saramaka*, *supra* nota 14, párr. 127.

<sup>46</sup> Cfr. *Caso Ricardo Canese*, *supra* nota 44, párrs. 113 a 135.

<sup>47</sup> Cfr. *Caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez*, *supra* nota 17, párrs. 51 a 54.

53. Respecto al contenido de la libertad de pensamiento y de expresión, la Corte ha señalado que quienes están bajo la protección de la Convención tienen el derecho de buscar, recibir y difundir ideas e informaciones de toda índole, así como también el de recibir y conocer las informaciones e ideas difundidas por los demás. Es por ello que la libertad de expresión tiene una dimensión individual y una dimensión social:

ésta requiere, por un lado, que nadie sea arbitrariamente menoscado o impedido de manifestar su propio pensamiento y representa, por tanto, un derecho de cada individuo; pero implica también, por otro lado, un derecho colectivo a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno.<sup>48</sup>

54. Sin embargo, la libertad de expresión no es un derecho absoluto. El artículo 13.2 de la Convención, que prohíbe la censura previa, también prevé la posibilidad de exigir responsabilidades ulteriores por el ejercicio abusivo de este derecho. Estas restricciones tienen carácter excepcional y no deben limitar, más allá de lo estrictamente necesario, el pleno ejercicio de la libertad de expresión y convertirse en un mecanismo directo o indirecto de censura previa.<sup>49</sup>

55. Por su parte, el artículo 11 de la Convención establece que toda persona tiene derecho al respeto de su honra y al reconocimiento de su dignidad. Esto implica límites a las injerencias de los particulares y del Estado. Por ello, es legítimo que quien se considere afectado en su honor recurra a los medios judiciales que el Estado disponga para su protección.<sup>50</sup>

56. La necesidad de proteger los derechos a la honra y a la reputación, así como otros derechos que pudieran verse afectados por un

---

<sup>48</sup> Cfr. *La Colegiación Obligatoria de Periodistas*, supra nota 44, párr. 30; *Caso "La Última Tentación de Cristo" (Olmedo Bustos y otros) vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73, párr. 64; *Caso Ivcher Bronstein*, supra nota 12, párr. 146; *Caso Herrera Ulloa*, supra nota 12, párr. 108, y *Caso Ricardo Canese*, supra nota 44, párr. 77.

<sup>49</sup> Cfr. *Caso Herrera Ulloa*, supra nota 12, párr. 120; *Caso Ricardo Canese*, supra nota 44, párr. 95, y *Caso Palamara Iribarne*, supra nota 12, párr. 79.

<sup>50</sup> Cfr. *Caso Ricardo Canese*, supra nota 44, párr. 101.

ejercicio abusivo de la libertad de expresión, requiere la debida observancia de los límites fijados a este respecto por la propia Convención. Éstos deben responder a un criterio de estricta proporcionalidad.

57. Dada la importancia de la libertad de expresión en una sociedad democrática y la elevada responsabilidad que ello entraña para quienes ejercen profesionalmente labores de comunicación social, el Estado no sólo debe minimizar las restricciones a la circulación de la información sino también equilibrar, en la mayor medida de lo posible, la participación de las distintas informaciones en el debate público, impulsando el pluralismo informativo. En consecuencia, la equidad debe regir el flujo informativo. En estos términos puede explicarse la protección de los derechos humanos de quien enfrenta el poder de los medios y el intento por asegurar condiciones estructurales que permitan la expresión equitativa de las ideas.<sup>51</sup>

58. Teniendo en cuenta lo anterior, para resolver el caso concreto la Corte i) verificará si la tipificación de los delitos de injurias y calumnia afectó la legalidad estricta que es preciso observar al restringir la libertad de expresión por la vía penal; ii) estudiará si la protección de la reputación de los jueces sirve una finalidad legítima de acuerdo con la Convención y determinará, en su caso, la idoneidad de la sanción penal para lograr la finalidad perseguida; iii) evaluará la necesidad de tal medida, y iv) analizará la estricta proporcionalidad de la medida, esto es, si la sanción impuesta al señor Kimel garantizó en forma amplia el derecho a la reputación del funcionario público mencionado por el autor del libro, sin hacer nugatorio el derecho de éste a manifestar su opinión.

*i) Estricta formulación de la norma que consagra la limitación o restricción (legalidad penal)*

59. La Comisión alegó que “se utilizaron los delitos contra el honor con el claro propósito de limitar la crítica a un funcionario públi-

---

<sup>51</sup> El Tribunal ha señalado que “es indispensable[...] la pluralidad de medios, la prohibición de todo monopolio respecto a ellos, cualquiera sea la forma que pretenda adoptar”. *Cfr. La Colegiación Obligatoria de Periodistas, supra* nota 44, párr. 34.

co”. En este sentido, sostuvo que “la descripción de las conductas de [calumnia e injurias] tiene[...] tal ambigüedad, amplitud y apertura que permite[...] que las conductas anteriormente consideradas como desacato sean sancionadas indebidamente a través de estos tipos penales”. Además, la Comisión opinó que la “mera existencia [de los tipos penales aplicados al señor Kimel] disuade a las personas de emitir opiniones críticas respecto de la actuación de las autoridades, dada la amenaza de sanciones penales y pecuniarias”. Al respecto, indicó que “[s]i el Estado decide conservar la normativa que sanciona las calumnias e injurias, deberá precizarla de forma tal que no se afecte la libre expresión de inconformidades y protestas sobre la actuación de los órganos públicos y sus integrantes”.

60. Los representantes indicaron que la figura de injurias “se refiere a una conducta absolutamente indeterminada”, toda vez que “la expresión ‘deshonrar’ como la de ‘desacreditar’ a otro, no describe conducta alguna”. Por ello, consideraron que “no existe un parámetro objetivo para que la persona pueda medir y predecir la posible ilicitud de sus expresiones sino, en todo caso, se remite a un juicio de valor subjetivo del juzgador”. Agregaron que la figura de calumnia “resulta también excesivamente vag[a]”. Concluyeron que la “vaguedad de ambas figuras ha resultado manifiesta”, dado que el señor Kimel “fue condenado en primera instancia por injurias, y luego [por] calumnias”.

61. Esta Corte tiene competencia —a la luz de la Convención Americana y con base en el principio *iura novit curia*, el cual se encuentra sólidamente respaldado en la jurisprudencia internacional— para estudiar la posible violación de las normas de la Convención que no han sido alegadas en los escritos presentados ante ella, en la inteligencia de que las partes hayan tenido la oportunidad de expresar sus respectivas posiciones en relación con los hechos que las sustentan.<sup>52</sup>

62. En el presente caso ni la Comisión ni los representantes alegaron la violación del artículo 9 de la Convención Americana que con-

---

<sup>52</sup> Cfr. *Caso Godínez Cruz vs. Honduras*. Fondo. Sentencia de 20 de enero de 1989. Serie C No. 5, párr. 172; *Caso de la Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia*. Fondo, *Reparaciones y Costas*. Sentencia de 31 de enero de 2006. Serie C No. 140, párr. 54, y *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay*. Fondo, *Reparaciones y Costas*. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146, párr. 186.

sagra el principio de legalidad. Sin embargo, el Tribunal estima que los hechos de este caso, aceptados por el Estado y sobre los cuales las partes han tenido amplia posibilidad de hacer referencia, muestran una afectación a este principio en los términos que se exponen a continuación.

63. La Corte ha señalado que “es la ley la que debe establecer las restricciones a la libertad de información”.<sup>53</sup> En este sentido, cualquier limitación o restricción debe estar prevista en la ley, tanto en sentido formal como material. Ahora bien, si la restricción o limitación proviene del derecho penal, es preciso observar los estrictos requerimientos característicos de la tipificación penal para satisfacer en este ámbito el principio de legalidad. Así, deben formularse en forma expresa, precisa, taxativa y previa. El marco legal debe brindar seguridad jurídica al ciudadano. Al respecto, este Tribunal ha señalado que:

La Corte entiende que en la elaboración de los tipos penales es preciso utilizar términos estrictos y unívocos, que acoten claramente las conductas punibles, dando pleno sentido al principio de legalidad penal. Este implica una clara definición de la conducta incriminada, que fije sus elementos y permita deslindarla de comportamientos no punibles o conductas ilícitas sancionables con medidas no penales. La ambigüedad en la formulación de los tipos penales genera dudas y abre el campo al arbitrio de la autoridad, particularmente indeseable cuando se trata de establecer la responsabilidad penal de los individuos y sancionarla con penas que afectan severamente bienes fundamentales, como la vida o la libertad. Normas como las aplicadas en el caso que nos ocupa, que no delimitan estrictamente las conductas delictuosas, son violatorias del principio de legalidad establecido en el artículo 9 de la Convención Americana.<sup>54</sup>

---

<sup>53</sup> Cfr. *La Colegiación Obligatoria de Periodistas*, supra nota 44, párr. 40, y *Caso Claude Reyes y otros*, supra nota 44, párr. 89.

<sup>54</sup> Cfr. *Caso Castillo Petruzzi y otros*, supra nota 12, párr. 121, y *Caso Lori Berenson*, supra nota 12, párr. 125. Asimismo, el Tribunal ha resaltado que las leyes que prevean restricciones “deben utilizar criterios precisos y no conferir una discrecionalidad sin trabas a los encargados de su aplicación”. Cfr. *Caso Ricardo Canese*, supra nota 44, párr. 124.

64. Como quedó establecido anteriormente, el señor Kimel fue condenado en primera instancia por el delito de injurias. El tipo penal aplicado fue el artículo 110 del Código Penal que establece:

El que deshonrarse o desacreditare a otro, será reprimido con multa de pesos mil quinientos a pesos noventa mil o prisión de un mes a un año.

65. Posteriormente, fue absuelto por la Sala VI de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional. Por último la Corte Suprema de Justicia se apartó de la calificación originaria del delito y decidió que los hechos imputados al señor Kimel configuraban el ilícito tipificado en el artículo 109 del Código Penal, que establece:

La calumnia o falsa imputación de un delito que dé lugar a la acción pública, será reprimida con prisión de uno a tres años.

66. La Corte resalta que en el presente caso el Estado indicó que “la falta de precisiones suficientes en el marco de la normativa penal que sanciona las calumnias y las injurias que impidan que se afecte la libertad de expresión, importa el incumplimiento de la obligación de adoptar medidas contempladas en el artículo 2 de la Convención Americana” (*supra* párr. 18).

67. En razón de lo anterior y teniendo en cuenta las manifestaciones formuladas por el Estado acerca de la deficiente regulación penal de esta materia, la Corte considera que la tipificación penal correspondiente contraviene los artículos 9 y 13.1 de la Convención, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la misma.

## *ii) Idoneidad y finalidad de la restricción*

68. La Comisión alegó que la sanción impuesta al señor Kimel tuvo “el propósito legítimo de proteger el honor de un funcionario público”. Con todo, indicó que “los funcionarios públicos deben ser más tolerantes a las críticas que los particulares” y que el control democrático fomenta la transparencia de las actividades estatales, promueve la responsabilidad de los funcionarios públicos y que “en un

Estado de derecho no existe fundamento válido que permita sustraer de esta consideración a quienes trabajan en la administración de la justicia”.

69. Los representantes indicaron que “la Convención Americana no distingue al [P]oder [J]udicial respecto del resto de los poderes públicos, ni establece ninguna norma específica relacionada con la protección de la reputación de los jueces”. Por el contrario, “en casos como el presente sólo rige la norma general que permite restringir la libertad de expresión para proteger los derechos o la reputación de los demás”.

70. En este paso del análisis lo primero que se debe indagar es si la restricción constituye un medio idóneo o adecuado para contribuir a la obtención de una finalidad compatible con la Convención.

71. Como quedó establecido en el párrafo 55 *supra*, los jueces, al igual que cualquier otra persona, están amparados por la protección que les brinda el artículo 11 convencional que consagra el derecho a la honra. Por otra parte, el artículo 13.2.a) de la Convención establece que la “reputación de los demás” puede ser motivo para fijar responsabilidades ulteriores en el ejercicio de la libertad de expresión. En consecuencia, la protección de la honra y reputación de toda persona es un fin legítimo acorde con la Convención. Asimismo, el instrumento penal es idóneo porque sirve el fin de salvaguardar, a través de la conminación de pena, el bien jurídico que se quiere proteger, es decir, podría estar en capacidad de contribuir a la realización de dicho objetivo. Sin embargo, la Corte advierte que esto no significa que, en la especie que se analiza, la vía penal sea necesaria y proporcional, como se verá *infra*.

### *iii) Necesidad de la medida utilizada*

72. La Comisión considera que “el Estado tiene otras alternativas de protección de la privacidad y la reputación menos restrictivas que la aplicación de una sanción penal”. En este sentido, “[l]a protección a la reputación debe estar garantizada sólo a través de sanciones civiles, en los casos en que la persona ofendida sea un funcionario público o persona pública o particular que se haya involucrado voluntariamente en asuntos de interés público” y a través de “leyes que garanticen el derecho de rectificación o respuesta”.

73. Los representantes señalaron que “cuando la conducta de una persona configura el ejercicio regular de un derecho [...], la mera existencia de una sanción —cualquiera que fuese— importa una violación a la Convención”. Respecto de las sanciones penales alegaron que “[a] menos en el área de la crítica a los funcionarios públicos por sus actos funcionales, o a quienes se vinculan voluntariamente a asuntos de interés público, el recurso al derecho penal es contrario a la posibilidad de dar un debate amplio, ya que desalienta la participación de la ciudadanía, incluso, de los periodistas profesionales en la discusión de los asuntos públicos”. En este sentido, el “recurso penal genera un fuerte efecto inhibitor”. Por otra parte, se manifestaron en contra de la existencia de sanciones civiles, toda vez que éstas también “tienen un fuerte efecto inhibitor, en particular para las personas que desempeñan la función de periodista”, por “los relativamente exiguos salarios que se abonan en los medios de prensa”; porque “resulta virtualmente imposible afrontar las condenas que se establecen en los juicios de daños y perjuicios, sin que se genere un colapso en la economía personal del periodista o del ciudadano común”, y porque, “salvo acaso los grandes multimedios, ningún medio de comunicación ofrece garantías a sus trabajadores respecto de su capacidad de pago”.

74. En el análisis de este tema, la Corte debe examinar las alternativas existentes para alcanzar el fin legítimo perseguido y precisar la mayor o menor lesividad de aquéllas.<sup>55</sup>

75. El ejercicio de cada derecho fundamental tiene que hacerse con respeto y salvaguarda de los demás derechos fundamentales. En ese proceso de armonización le cabe un papel medular al Estado buscando establecer las responsabilidades y sanciones que fueren necesarias para obtener tal propósito. Que se haga uso de la vía civil o penal dependerá de las consideraciones que abajo se mencionan.

76. La Corte ha señalado que el Derecho Penal es el medio más restrictivo y severo para establecer responsabilidades respecto de una conducta ilícita.<sup>56</sup> La tipificación amplia de delitos de calumnia e injurias puede resultar contraria al principio de intervención mínima y

---

<sup>55</sup> Cfr. *Caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez*, *supra* nota 17, párr. 93.

<sup>56</sup> Cfr. *Caso Ricardo Canese*, *supra* nota 44, párr. 104, y *Caso Palamara Iribarne*, *supra* nota 12, párr. 79.

de *ultima ratio* del derecho penal. En una sociedad democrática el poder punitivo sólo se ejerce en la medida estrictamente necesaria para proteger los bienes jurídicos fundamentales de los ataques más graves que los dañen o pongan en peligro. Lo contrario conduciría al ejercicio abusivo del poder punitivo del Estado.

77. Tomando en cuenta las consideraciones formuladas hasta ahora sobre la protección debida de la libertad de expresión, la razonable conciliación de las exigencias de tutela de aquel derecho, por una parte, y de la honra por la otra, y el principio de mínima intervención penal característico de una sociedad democrática, el empleo de la vía penal debe corresponder a la necesidad de tutelar bienes jurídicos fundamentales frente a conductas que impliquen graves lesiones a dichos bienes, y guarden relación con la magnitud del daño inferido. La tipificación penal de una conducta debe ser clara y precisa, como lo ha determinado la jurisprudencia de este Tribunal en el examen del artículo 9 de la Convención Americana.

78. La Corte no estima contraria a la Convención cualquier medida penal a propósito de la expresión de informaciones u opiniones, pero esta posibilidad se debe analizar con especial cautela, ponderando al respecto la extrema gravedad de la conducta desplegada por el emisor de aquéllas, el dolo con que actuó, las características del daño injustamente causado y otros datos que pongan de manifiesto la absoluta necesidad de utilizar, en forma verdaderamente excepcional, medidas penales. En todo momento la carga de la prueba debe recaer en quien formula la acusación. En este orden de consideraciones, la Corte observa los movimientos en la jurisprudencia de otros Tribunales encaminados a promover, con racionalidad y equilibrio, la protección que merecen los derechos en aparente pugna, sin mellar las garantías que requiere la libre expresión como baluarte del régimen democrático.<sup>57</sup>

---

<sup>57</sup> En el *Caso Mamère* la Corte Europea de Derechos Humanos consideró que “si bien la libertad de expresión tiene un valor preponderante, especialmente en cuestiones de interés público, no puede prevalecer siempre en todos los casos sobre la necesidad de proteger el honor y la reputación, ya sea de personas privadas o de funcionarios públicos”. La versión original en inglés es la siguiente: “the eminent value of freedom of expression, especially in debates on subjects of general concern, cannot take precedence in all circumstances over the need to protect the honour and reputation of others, be they ordinary citizens or public officials”. *Cfr. Mamère v. France*, no. 12697/03, § 27, ECHR 2006.

79. De otro lado, en el marco de la libertad de información, el Tribunal considera que existe un deber del periodista de constatar en forma razonable, aunque no necesariamente exhaustiva, los hechos en que fundamenta sus opiniones. Es decir, resulta válido reclamar equidad y diligencia en la confrontación de las fuentes y la búsqueda de información. Esto implica el derecho de las personas a no recibir una versión manipulada de los hechos. En consecuencia, los periodistas tienen el deber de tomar alguna distancia crítica respecto a sus fuentes y contrastarlas con otros datos relevantes.

80. En lo que corresponde al presente caso, es notorio el abuso en el ejercicio del poder punitivo —como lo ha reconocido el propio Estado— tomando en cuenta los hechos imputados al señor Kimel, su repercusión sobre los bienes jurídicos del querellante y la naturaleza de la sanción —privación de libertad— aplicada al periodista.

#### *iv) Estricta proporcionalidad de la medida*

81. La Comisión alegó que “la conducta del señor Kimel se encuadra dentro del ámbito razonable del ejercicio de su derecho a ejercer el

---

Asimismo, en el *Caso Castells* el Tribunal Europeo afirmó que “permanece abierta la posibilidad para las autoridades competentes del Estado de adoptar, en su condición de garantes del orden público, medidas, aún penales, destinadas a reaccionar de manera adecuada y no excesiva frente a imputaciones difamatorias desprovistas de fundamento o formuladas de mala fe”. La versión original en inglés señala: “it remains open to the competent State authorities to adopt, in their capacity as guarantors of public order, measures, even of a criminal law nature, intended to react appropriately and without excess to defamatory accusations devoid of foundation or formulated in bad faith”. *Cfr. ECHR, Castells v. Spain*, judgment of 23 April 1992, Series A no. 236, § 46.

En un pronunciamiento reciente sostuvo que “la imposición de una pena de prisión por una ofensa difundida en la prensa será compatible con la libertad de expresión de los periodistas tal como está garantizada en el artículo 10 de la Convención sólo en circunstancias excepcionales, especialmente cuando otros derechos fundamentales han sido seriamente afectados, como, por ejemplo, en los casos de discurso del odio o de incitación a la violencia”. La versión original en inglés es la siguiente: “the imposition of a prison sentence for a press offence will be compatible with journalists’ freedom of expression as guaranteed by Article 10 of the Convention only in exceptional circumstances, notably where other fundamental rights have been seriously impaired, as, for example, in the case of hate speech or incitement to violence”. *Cfr. Cumpana and Mazare v. Romania* [GC], no. 33348/96, § 115, ECHR 2004-XI.

periodismo de investigación, dado que se trataba de información de evidente interés para la opinión pública argentina, fundada en una investigación previa, que tenía por objeto aportar al debate y servir como medio fiscalizador de un funcionario público”. En este sentido, indicó que en “una sociedad que vivió una dictadura militar como la de Argentina desde 1976 hasta 1983 la libertad de pensamiento y expresión adquiere una importancia fundamental para la reconstrucción histórica del pasado y la formación de la opinión pública”. En consecuencia, debe existir la “posibilidad de que cualquier persona exprese sus opiniones de conformidad con el pensamiento propio, [...] de analizar con profundidad o sin ella la actuación de quienes detentaban cargos públicos durante esa época, entre ellos, del [P]oder [J]udicial y de emitir críticas incluso ofensivas y fuertes sobre ello”. Agregó que el Juez mencionado por el señor Kimel “deb[ía] tolerar las opiniones críticas que se refirieran] al ejercicio de su función jurisdiccional”.

82. Los representantes concordaron con la Comisión y alegaron que “los hechos sobre los que informó el señor Kimel son de interés público”, teniendo en cuenta que la investigación se refería “a un caso paradigmático de la represión” y que la “investigación efectuada por el periodista es parte de [la] revisión que la sociedad argentina debe realizar y de la discusión acerca de las causas por las cuales el gobierno militar desplegó su accionar sin haber encontrado obstáculos en el [P]oder [J]udicial”. Agregaron que el señor Kimel “no utilizó lenguaje alguno que pudiera considerarse abusivo” ni utilizó “palabras desmedidas ni mucho menos ultrajantes”; que se refirió al juez “única y exclusivamente con motivo de su actuación funcional y no incurrió en ningún aspecto de su vida o de su personalidad que no guardara relación con su labor como funcionario público”; que en los apartados del libro donde se manifiestan afirmaciones de hecho “todo lo que sostuvo se ajusta a la realidad” y que “los párrafos que formaron parte del juicio penal” contienen “juicios de valor críticos sobre el poder judicial de aquella época”, razón por la cual “no son susceptibles de ser verdaderos o falsos, ni pueden justificar, por sí mismos, una restricción a la libertad de expresión, en tanto se trata del derecho de toda persona de opinar libremente sobre asuntos de interés público y sobre la actuación funcional de un juez en un asunto de la mayor relevancia pública”.

83. En este último paso del análisis se considera si la restricción resulta estrictamente proporcional, de tal forma que el sacrificio inherente a aquella no resulte exagerado o desmedido frente a las ventajas que se obtienen mediante tal limitación.<sup>58</sup> La Corte ha hecho suyo este método al señalar que:

para que sean compatibles con la Convención las restricciones deben justificarse según objetivos colectivos que, por su importancia, preponderen claramente sobre la necesidad social del pleno goce del derecho que el artículo 13 de la Convención garantiza y no limiten más de lo estrictamente necesario el derecho proclamado en dicho artículo. Es decir, la restricción debe ser proporcional al interés que la justifica y ajustarse estrechamente al logro de ese legítimo objetivo, interfiriendo en la menor medida posible en el efectivo ejercicio del derecho a la libertad de expresión.<sup>59</sup>

84. Para el caso que nos ocupa, la restricción tendría que lograr una importante satisfacción del derecho a la reputación sin hacer nugatorio el derecho a la libre crítica contra la actuación de los funcionarios públicos. Para efectuar esta ponderación se debe analizar i) el grado de afectación de uno de los bienes en juego, determinando si la intensidad de dicha afectación fue grave, intermedia o moderada; ii) la importancia de la satisfacción del bien contrario, y iii) si la satisfacción de éste justifica la restricción del otro. En algunos casos la balanza se inclinará hacia la libertad de expresión y en otros a la salvaguarda del derecho a la honra.

85. Respecto al grado de afectación de la libertad de expresión, la Corte considera que las consecuencias del proceso penal en sí mismo, la imposición de la sanción, la inscripción en el registro de antecedentes penales, el riesgo latente de posible pérdida de la libertad personal y el efecto estigmatizador de la condena penal impuesta al señor Kimel demuestran que las responsabilidades ulteriores establecidas en este

---

<sup>58</sup> Cfr. *Caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez*, *supra* nota 17, párr. 93.

<sup>59</sup> Cfr. *La Colegiación Obligatoria de Periodistas*, *supra* nota 44, párr. 46; *Caso Herrera Ulloa*, *supra* nota 12, párrs. 121 y 123; *Caso Palamara Iribarne*, *supra* nota 12, párr. 85, y *Caso Claude Reyes y otros*, *supra* nota 44, párr. 91.

caso fueron graves. Incluso la multa constituye, por sí misma, una afectación grave de la libertad de expresión, dada su alta cuantía respecto a los ingresos del beneficiario.<sup>60</sup>

86. Respecto al derecho a la honra, las expresiones concernientes a la idoneidad de una persona para el desempeño de un cargo público o a los actos realizados por funcionarios públicos en el desempeño de sus labores gozan de mayor protección, de manera tal que se propicie el debate democrático.<sup>61</sup> La Corte ha señalado que en una sociedad democrática los funcionarios públicos están más expuestos al escrutinio y la crítica del público.<sup>62</sup> Este diferente umbral de protección se explica porque se han expuesto voluntariamente a un escrutinio más exigente. Sus actividades salen del dominio de la esfera privada para insertarse en la esfera del debate público.<sup>63</sup> Este umbral no se asienta en la calidad del sujeto, sino en el interés público de las actividades que realiza,<sup>64</sup> como sucede cuando un juez investiga una masacre en el contexto de una dictadura militar, como ocurrió en el presente caso.

87. El control democrático a través de la opinión pública fomenta la transparencia de las actividades estatales y promueve la responsabilidad de los funcionarios sobre su gestión pública. De ahí la mayor tolerancia frente a afirmaciones y apreciaciones vertidas por los ciudadanos en ejercicio de dicho control democrático.<sup>65</sup> Tales son las

---

<sup>60</sup> La sanción pecuniaria impuesta al señor Kimel ascendió a \$ 20.000,00 (veinte mil pesos argentinos). *Cfr.* sentencia de 17 de marzo de 1999, *supra* nota 36, folio 138. Según el tipo de cambio vigente en ese momento, este monto era equivalente a la misma cantidad en dólares estadounidenses. Según lo afirmado por los representantes y no controvertido por el Estado, la ejecución de esta pena "importaría, sin más, [la] quiebra económica" del señor Kimel, quien "perdería todas sus pertenencias, y quedaría endeudado por un largu[ísimo] período".

<sup>61</sup> *Cfr. Caso Herrera Ulloa, supra* nota 12, párr. 128, y *Caso Ricardo Canese, supra* nota 44, párr. 98.

<sup>62</sup> *Cfr. Caso Herrera Ulloa, supra* nota 12, párr. 129, y *Caso Ricardo Canese, supra* nota 44, párr. 103.

<sup>63</sup> *Cfr. Caso Herrera Ulloa, supra* nota 12, párr. 129, y *Caso Ricardo Canese, supra* nota 44, párr. 103.

<sup>64</sup> *Cfr. Caso Herrera Ulloa, supra* nota 12, párr. 129, y *Caso Ricardo Canese, supra* nota 44, párr. 103.

<sup>65</sup> *Cfr. Caso Ivcher Bronstein, supra* nota 12, párr. 155; *Caso Herrera Ulloa, supra* nota 12, párr. 127; *Caso Palamara Iribarne, supra* nota 12, párr. 83, y *Caso Claude Reyes y otros, supra* nota 44, párr. 87.

demandas del pluralismo propio de una sociedad democrática,<sup>66</sup> que requiere la mayor circulación de informes y opiniones sobre asuntos de interés público.<sup>67</sup>

88. En la arena del debate sobre temas de alto interés público, no sólo se protege la emisión de expresiones inofensivas o bien recibidas por la opinión pública, sino también la de aquellas que chocan, irritan o inquietan a los funcionarios públicos o a un sector cualquiera de la población.<sup>68</sup> En una sociedad democrática, la prensa debe informar ampliamente sobre cuestiones de interés público, que afectan bienes sociales, y los funcionarios rendir cuentas de su actuación en el ejercicio de sus tareas públicas.

89. La crítica realizada por el señor Kimel estaba relacionada con temas de notorio interés público, se refería a un juez en relación con el desempeño de su cargo y se concretó en opiniones que no entrañaban la imputación de delitos. Tal como indicó la sentencia de primera instancia (*supra* párr. 43), el párrafo por el que fue procesado el señor Kimel involucraba una opinión y no el señalamiento de un hecho:

Kimel [...] se limita a abrir un interrogante [...]. En modo alguno, conforme doctrina y jurisprudencia imperantes en la materia, podría sostenerse válidamente que tales epítetos puedan constituir la atribución de una conducta criminal, en los términos requeridos por la figura típica y antijurídica [de calumnia]. El interrogante como tal, no puede implicar una imputación concreta, sino una mera valoración perfectamente subjetiva —y librada al subjetivismo también del lector—, por parte del autor, de una no menos subjetiva apreciación del valor probatorio de los elementos de juicio, incorporados al proceso, por parte del [querellante]. Trátase, en fin, de una crítica con opinión a la actuación de un Magistrado, frente a un

---

<sup>66</sup> Cfr. *Caso Herrera Ulloa*, *supra* nota 12, párr. 113, y *Caso Ricardo Canese*, *supra* nota 44, párr. 83.

<sup>67</sup> Cfr. *Caso Herrera Ulloa*, *supra* nota 12, párr. 127.

<sup>68</sup> Cfr. *Caso La Última Tentación de Cristo (Olmedo Bustos y otros)*, *supra* nota 48, párr. 69; *Caso Ivcher Bronstein*, *supra* nota 12, párr. 152, y *Caso Ricardo Canese*, *supra* nota 44, párr. 83.

proceso determinado. Pero la diferente apreciación de los hechos y circunstancias, en modo alguno, puede implicar la clara y rotunda imputación de un delito de acción pública.<sup>69</sup>

90. Sobre el notorio interés público de los temas en torno a los cuales el señor Kimel emitió su opinión, cabe resaltar su testimonio en audiencia pública (*supra* párr. 9), no controvertido por el Estado:

La masacre de San Patricio ha[bía] sido considerado el hecho de sangre más importante que sufrió la Iglesia Católica a lo largo de varios siglos de existencia en la Argentina[.] El objetivo único y principal del libro evidentemente ha[bía] sido contar el asesinato de los religiosos palotinos, dar luz a aquello que había permanecido oscuro e invisible a la sociedad, la tremenda historia del asesinato de cinco religiosos en su casa masacrados de la manera más horrible.<sup>70</sup>

91. El señor Kimel emitió una opinión que no tenía relación con la vida personal del Juez querellante ni le imputaba una conducta ilícita, sino que se relacionaba con la causa judicial a su cargo.

92. La Corte observa que el señor Kimel realizó una reconstrucción de la investigación judicial de la masacre y, a partir de ello, emitió un juicio de valor crítico sobre el desempeño del Poder Judicial durante la última dictadura militar en Argentina. En la audiencia pública del presente caso (*supra* párr. 9), el señor Kimel resaltó que el texto en el que se refiere al juez querellante era “un párrafo que debía estar en el libro porque contenía, a pesar de su brevedad, un dato significativo: cual había sido la conducta de la justicia argentina durante aquellos trágicos años de la dictadura militar para investigar el asesinato de los sacerdotes”. El señor Kimel no utilizó un lenguaje desmedido y su opinión fue construida teniendo en cuenta los hechos verificados por el propio periodista.

93. Las opiniones vertidas por el señor Kimel no pueden considerarse ni verdaderas ni falsas. Como tal, la opinión no puede ser objeto de sanción, más aún cuando se trata de un juicio de valor sobre un

---

<sup>69</sup> Cfr. sentencia de 25 de septiembre de 1995, *supra* nota 28, folio 59.

<sup>70</sup> Cfr. declaración testimonial rendida por Eduardo Kimel en audiencia pública (*supra* párr. 9).

acto oficial de un funcionario público en el desempeño de su cargo. En principio, la verdad o falsedad se predica sólo respecto a hechos. De allí que no puede ser sometida a requisitos de veracidad la prueba respecto de juicios de valor.<sup>71</sup>

94. Teniendo en cuenta lo anterior, la Corte concluye que la afectación a la libertad de expresión del señor Kimel fue manifiestamente desproporcionada, por excesiva, en relación con la alegada afectación del derecho a la honra en el presente caso.

\*  
\* \*

95. En razón de todo lo expuesto en el presente capítulo y teniendo en cuenta la confesión de hechos y el allanamiento del Estado, el Tribunal considera que éste violó el derecho a la libertad de expresión consagrado en el artículo 13.1 y 13.2 de la Convención Americana, en relación con la obligación general contemplada en el artículo 1.1 de la misma, en perjuicio del señor Kimel.

## VII. Artículo 8 (Garantías Judiciales)<sup>72</sup> en relación con el artículo 1.1 (Obligación de Respetar los Derechos) de la Convención Americana

96. La Comisión alegó que el proceso penal en contra de la víctima duró casi nueve años; que el caso no era complejo, pues “no existía pluralidad de sujetos procesales” y la prueba consistía esencialmente en el libro del señor Kimel; que “no consta en autos que el señor Kimel hubiera mantenido una conducta incompatible con su carácter de procesado ni entorpecido la tramitación del proceso”; y que “las autoridades judiciales no actuaron con la debida diligencia y celeridad”. Los repre-

<sup>71</sup> Cfr. *ECHR, Case Lingens v. Austria*, judgment of 8 July 1986, Series A no. 103, § 46.

<sup>72</sup> El artículo 8.1 de la Convención establece en lo pertinente que:

1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

sentantes presentaron argumentos en el mismo sentido y agregaron que “el procedimiento aplicable a los delitos contra el honor, por ser delitos de acción privada, es un procedimiento simplificado que carece de etapa de investigación”. Como se indicó anteriormente, el Estado se allanó a la alegada violación del artículo 8.1 de la Convención.

97. Teniendo en cuenta los hechos acreditados, el allanamiento del Estado y los criterios establecidos por este Tribunal respecto del principio del plazo razonable,<sup>73</sup> la Corte estima que la duración del proceso penal instaurado en contra del señor Kimel excedió los límites de lo razonable. Del mismo modo, el Tribunal considera, conforme a su jurisprudencia,<sup>74</sup> que el Estado no justificó esa duración tan prolongada. En consecuencia, declara que el Estado violó el artículo 8.1 de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 de la misma, en perjuicio del señor Kimel.

## VIII. Reparaciones (Aplicación del artículo 63.1 de la Convención Americana)

98. Es un principio de Derecho Internacional que toda violación de una obligación internacional que haya producido daño comporta el deber de repararlo adecuadamente.<sup>75</sup> En sus decisiones a este res-

---

<sup>73</sup> Dichos criterios son: i) complejidad del asunto, ii) actividad procesal del interesado, y iii) conducta de las autoridades judiciales. *Cfr. Caso Genie Lacayo vs. Nicaragua. Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentencia de 29 de enero de 1997. Serie C No. 30, párr. 77; *Caso Vargas Areco vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C No. 155, párr. 102, y *Caso Escué Zapata vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentencia de 4 de julio de 2007. Serie C No. 165, párr. 102.

<sup>74</sup> *Cfr. Caso Hilaire, Constantine y Benjamin y otros vs. Trinidad y Tobago. Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentencia de 21 de junio de 2002. Serie C No. 94, párr. 145; *Caso Gómez Palomino vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 136, párr. 85, y *Caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez, supra* nota 17, párr. 161.

<sup>75</sup> *Cfr. Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras. Reparaciones y Costas.* Sentencia de 21 de julio de 1989. Serie C No. 7, párr. 25; *Caso Albán Comejo y otros vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentencia de 22 de noviembre de 2007. Serie C No. 171, párr. 138, y *Caso del Pueblo Saramaka, supra* nota 14, párr. 131.

pecto, la Corte se ha basado en el artículo 63.1 de la Convención Americana.<sup>76</sup>

99. En el marco del reconocimiento efectuado por el Estado (*supra* párrs. 18 y 22), de acuerdo con las consideraciones sobre el fondo expuestas y las violaciones a la Convención declaradas en los capítulos anteriores, así como a la luz de los criterios fijados en la jurisprudencia de la Corte en relación con la naturaleza y alcances de la obligación de reparar,<sup>77</sup> la Corte se pronunciará sobre las pretensiones presentadas por la Comisión y por los representantes, y la postura del Estado respecto de las reparaciones, con el objeto de disponer las medidas tendentes a reparar los daños.

### A) Parte lesionada

100. La Corte considera como “parte lesionada”, conforme al artículo 63.1 de la Convención, al señor Eduardo Kimel, en su carácter de víctima de las violaciones declaradas, por lo que será acreedor a las reparaciones que fije el Tribunal por concepto de daño material e inmaterial.

101. En cuanto a los familiares del señor Kimel, la Corte observa que la Comisión no los declaró víctimas de alguna violación a la Convención en su Informe de fondo (*supra* párr. 1); que en la demanda identificó al señor Kimel como el único beneficiario de las reparaciones y no manifestó que sus familiares hubiesen sido víctimas; que los representantes tampoco alegaron violación en contra de los familiares, y que la Comisión indicó en sus alegatos finales escritos que el daño derivado de los hechos del caso comprenden, *inter alia*, “el daño moral infligido a las personas cercanas” al señor Kimel, sin

---

<sup>76</sup> El artículo 63.1 de la Convención dispone que:

Quando decida que hubo violación de un derecho o libertad protegidos en [la] Convención, la Corte dispondrá que se garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados. Dispondrá asimismo, si ello fuera procedente, que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada.

<sup>77</sup> Cfr. *Caso Velásquez Rodríguez*, *supra* nota 75, párrs. 25 a 27; *Caso de la “Panel Blanca” (Paniagua Morales y otros)*, *supra* nota 14, párrs. 76 a 79; *Caso Albán Comejo*, *supra* nota 75, párr. 139, y *Caso del Pueblo Saramaka*, *supra* nota 14, párr. 187.

solicitar que se declare que hubo violación de algún precepto convencional en contra de aquéllos.

102. Al respecto, el Tribunal reitera que se considera parte lesionada a quien ha sido declarado víctima de la violación de algún derecho consagrado en la Convención. La jurisprudencia de esta Corte ha indicado que las presuntas víctimas deben estar señaladas en la demanda y en el informe de la Comisión adoptado según el artículo 50 de la Convención. Además, de conformidad con el artículo 33.1 del Reglamento de la Corte, corresponde a la Comisión, y no a este Tribunal, identificar con precisión y en la debida oportunidad procesal a las presuntas víctimas.<sup>78</sup>

103. Lo anterior no ha ocurrido en el presente caso y, por ende, la Corte no ha declarado violación alguna en perjuicio de los familiares del señor Kimel.

## **B) Indemnizaciones**

104. Los representantes y la Comisión solicitaron al Tribunal que fije una indemnización tanto por el daño material como por el daño inmaterial que el señor Kimel padeció a consecuencia de los hechos considerados en el presente caso. El Tribunal procede ahora a analizar los alegatos y las pruebas pertinentes.

### **a) daño material**

105. La Corte ha desarrollado el concepto de daño material y los supuestos en que corresponde indemnizarlo.<sup>79</sup>

106. La Comisión alegó que el señor Kimel “realizó esfuerzos económicos importantes con el fin de alcanzar justicia a nivel doméstico

---

<sup>78</sup> Cfr. *Caso de las Masacres de Ituango vs. Colombia. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 1º de julio de 2006. Serie C No. 148, párr. 98; *Caso Goiburú y otros vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 22 de septiembre de 2006. Serie C No. 153, párr. 29, y *Caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez, supra* nota 17, párr. 224.

<sup>79</sup> Cfr. *Caso Bámaca Velásquez vs. Guatemala. Reparaciones y Costas*. Sentencia de 22 de febrero de 2002. Serie C No. 91, párr. 43; *Caso La Cantuta, supra* nota 13, párr. 213, y *Caso Cantoral Huamaní y García Santa Cruz, supra* nota 15, párr. 166.

y superar las consecuencias morales que las acciones del Estado argentino le ocasionaron”.

107. Los representantes indicaron que el Estado debe indemnizar a la víctima por el “daño emergente” y por el “lucro cesante” sufridos. En cuanto al daño emergente, solicitaron la suma, fijada en equidad, de US\$ 10.000,00 (diez mil dólares de los Estados Unidos de América) por los “16 años de litigio”, los gastos por “fotocopia, sellos, viáticos para concurrir a los tribunales”, y por los gastos de difusión de “su caso judicial para el conocimiento de la opinión pública”. En cuanto al lucro cesante, alegaron que los hechos de este caso causaron “la inhibición de Kimel para avanzar en nuevas propuestas y proyectos laborales, el viraje en el desarrollo de su profesión, la pérdida de la chance, la imposibilidad de publicar el libro debido al contexto histórico que se vivía en la Argentina, así como las limitaciones profesionales provocadas por las restricciones para salir del país”. Por este concepto solicitaron una indemnización, fijada en equidad, de US\$ 20.000,00 (veinte mil dólares de los Estados Unidos de América).

108. El Estado únicamente se refirió al “lucro cesante”. Señaló que los representantes “no aportan, más allá de sus manifestaciones, pruebas documentales concretas” y solicitó a la Corte que “recurra a la equidad a los fines de determinar una reparación en tal concepto”.

109. En cuanto a los gastos hechos como consecuencia de 16 años de litigio nacional e internacional y de la “difusión” del asunto, esta Corte hace notar que en algunos casos<sup>80</sup> ha dispuesto el pago de indemnización por los gastos en los que las víctimas o sus familiares han incurrido como consecuencia de las violaciones declaradas, siempre que tengan un nexo causal directo con los hechos violatorios y no se trate de erogaciones realizadas con motivo del acceso a la justicia, ya que éstas se consideran “reintegro de costas y gastos” y no “indemnizaciones”. En el presente caso, los gastos mencionados derivan del acceso a la justicia, por lo que serán analizados en el apartado D) de este Capítulo.

---

<sup>80</sup> Cfr. *Caso de las Hermanas Serrano Cruz vs. El Salvador. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 1 de marzo de 2005. Serie C No. 120, párr. 152; *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa*, *supra* nota 45, párr. 194; *Caso del Penal Miguel Castro Castro*, *supra* nota 14, párr. 427, y *Caso de la Masacre de la Rochela*, *supra* nota 11, párr. 251.

110. En lo que respecta a la inhibición del señor Kimel para avanzar en nuevas propuestas y proyectos laborales y al supuesto menoscabo de su desarrollo profesional, el Tribunal tiene en cuenta que el Estado no cuestionó estos alegatos e incluso solicitó que la Corte fije en equidad la indemnización correspondiente. En consecuencia, decide fijar en equidad la suma de US\$ 10.000,00 (diez mil dólares de los Estados Unidos de América) por concepto de indemnización por daño material. Esta cantidad deberá ser entregada directamente al señor Kimel dentro del plazo de un año a partir de la notificación de esta Sentencia.

*b) daño inmaterial*

111. La Corte determinará el daño inmaterial conforme a los lineamientos establecidos en su jurisprudencia.<sup>81</sup>

112. La Comisión consideró que “[l]a existencia de daño moral en estos casos es una consecuencia necesaria de la naturaleza de las violaciones que fueron perpetradas”.

113. Los representantes adujeron que “los fallos judiciales condenatorios pusieron en duda la seriedad y calidad de la investigación realizada por Eduardo Kimel”, que la justicia argentina le atribuyó negligencia y temeridad, que la multa impuesta “constituyó un factor de preocupación enorme y produjo una amenaza seria a la estabilidad económica de su grupo familiar”, y que la posibilidad de que fuera privado de su libertad implicó un “enorme sufrimiento e inestabilidad” para él y su familia. Por este concepto solicitaron como indemnización la cantidad de US\$ 50.000,00 (cincuenta mil dólares de los Estados Unidos de América).

114. El Estado no presentó alegatos en relación con el daño inmaterial.

115. Entre las pruebas aportadas al Tribunal figura la declaración escrita del señor Adrián Sapeti, médico psiquiatra del señor Kimel,

---

<sup>81</sup> Cfr. *Caso Aloeboetoe y otros vs. Suriname. Reparaciones y Costas*. Sentencia de 10 de septiembre de 1993. Serie C No. 15, párr. 52; *Caso “Instituto de Reeducción del Menor” vs. Paraguay. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 2 de septiembre de 2004. Serie C No. 112, párr. 295; *Caso Zambrano Vélez y otros, supra* nota 11, párr. 141, y *Caso Cantoral Huamani y García Santa Cruz, supra* nota 15, párr. 175.

que no fue objetada o puesta en duda por el Estado. Esta declaración indica que:

El largo proceso judicial que soportó y soporta *Eduardo Kimel*, del que tuve conocimiento en 1990, le provocó un trauma psíquico prolongado, lo que acarreó un Síndrome de estrés postraumático con manifestaciones clínicas de ansiedad generalizada, síntomas depresivos y trastornos de somatización, lo que se agudizó por la prolongación de la situación traumática debido a los fallos de 1998 y 1999.

[...]

Esto afectó su capacidad laboral y produjo conflictos en sus vínculos sociales y familiares.

116. El señor Kimel indicó en audiencia pública ante este Tribunal (*supra* párr. 9) que:

Lo más paradójico [es] que la única persona procesada y castigada por un tema vinculado con la masacre de San Patricio, fue el periodista que escribió el libro. Los asesinos, los instigadores de este horrendo quíntuple homicidio nunca fueron detectados y seguramente permanecen en libertad [...]. Este ha sido de alguna manera la carta de presentación con la cual yo traté de explicar la arbitrariedad y el sentido realmente horrible que tenía para mí el juicio y obviamente la sentencia derivad[a]. En el orden personal [...], fundamentalmente desde la sentencia de primera instancia, el proceso judicial constituyó un factor evidente de desequilibrio, de intranquilidad, no solamente para mí sino para todo el núcleo familiar. Constituyó de alguna manera, y en esto quiero ser preciso, un sentimiento de muchísima angustia, un pensamiento de tipo sombrío respecto de cual iba a ser el horizonte de mi vida en relación a esta cuestión. [...]

Del punto de vista laboral este proceso judicial me impuso una serie de limitaciones [...], una de ellas ha sido mi [...] desplazamiento del periodismo de investigación [...] hacia podemos decir géneros del periodismo menos comprometidos con la realidad o por lo menos por decirlo también con mayor precisión, menos sujetos a la posibilidad de un juicio.

[...]

Para mí hoy no es un día cualquiera, en mi vida este no es un día cualquiera, yo llego con un acuerdo y agradezco la disposición del Estado argentino para poder llegar a ese acuerdo, agradezco enormemente el reconocimiento que hace el Estado argentino respecto de la violación [...] de mis derechos, pero lle[go] a esta instancia después de 16 años, mucho tiempo. Tengo una hija de 20 años, cuando comenzó esto apenas había cumplido cuatro, compartí veinte años de mi vida con mi compañera Griselda, lamentablemente fallecida el año pasado, y lo que más lamento es haber llegado a esta instancia que agradezco enormemente sin que ella pudiera compartir este momento conmigo, porque ella estuvo profundamente comprometida con mi causa, incluso con la realización del libro y me hubiera gustado enormemente que hoy ella estuviera con nosotros, lamentablemente no fue posible.

[...] celebro poder decir todo esto que estoy diciendo hoy ante este Honorable Tribunal porque es la culminación en mi caso de muchos años de haberme sentido humillado. No soy un reo, no soy un delincuente, nunca tuve antes de este otro proceso de orden penal, creo que soy reconocido por mis colegas, por mis compañeros de trabajo, [como] una persona no responsable sino excesivamente responsable, trabajo con plena conciencia de lo que hago. No soy un calumniador, no soy un injuriador, no es mi conducta, soy muy cuidadoso y lamentablemente he tenido que sufrir yo y también mi familia [...] las consecuencias de una situación de naturaleza absolutamente injusta.

117. Este Tribunal ha establecido reiteradamente que una sentencia declaratoria de la existencia de violación constituye, *per se*, una forma de reparación.<sup>82</sup> No obstante, considerando las circunstancias del caso *sub judice*, los sufrimientos que las violaciones cometidas causaron a la víctima, el cambio en las condiciones de vida y las

---

<sup>82</sup> Cfr. *Caso Suárez Rosero vs. Ecuador. Reparaciones y Costas*. Sentencia de 20 de enero de 1999. Serie C No. 44, párr. 72; *Caso Albán Comejo y otros*, *supra* nota 75, párr. 148, y *Caso del Pueblo Saramaka*, *supra* nota 14, párr. 195.

restantes consecuencias de orden no pecuniario que aquélla sufrió, la Corte estima pertinente determinar el pago de una compensación por concepto de daños inmateriales, fijada equitativamente.<sup>83</sup>

118. A la luz de la prueba aportada, la Corte considera que como consecuencia de los hechos, el señor Kimel fue desacreditado en su labor como periodista; sufrió ansiedad, angustia y depresión; su vida profesional se vio menoscabada; se afectó su vida familiar y su estabilidad económica, y padeció las consecuencias de un proceso penal, entre ellas su incorporación al registro de antecedentes penales.

119. Por todo lo anterior la Corte fija en equidad la cantidad de US\$ 20.000,00 (veinte mil dólares de los Estados Unidos de América) por concepto de indemnización por daño inmaterial. El Estado deberá efectuar el pago de este monto directamente al beneficiario dentro del plazo de un año a partir de la notificación de la presente Sentencia.

### *C) Medidas de satisfacción y garantías de no repetición*

120. El Tribunal determinará las medidas de satisfacción que buscan reparar el daño inmaterial y que no tienen naturaleza pecuniaria, y dispondrá medidas de alcance o repercusión pública.<sup>84</sup> Para ello, tendrá presente que el Estado “dej[ó] a la prudente decisión de [la] Corte la determinación del contenido y alcance” de las reparaciones “no pecuniarias”.

#### *a) anulación de los efectos de la sentencia penal*

121. La Comisión Interamericana sostuvo que el Estado debe “adoptar medidas tendientes a la cesación de las violaciones y la rehabilitación de la víctima”, entre ellas, “la suspensión definitiva de los efectos del proceso penal seguido en su contra, incluida la sanción penal y la orden de pagar una indemnización de 20.000,00 pesos por daño mo-

<sup>83</sup> Cfr. Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) vs. Guatemala. Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de mayo de 2001. Serie C No. 77, párr. 84; Caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez, supra nota 17, párr. 250, y Caso del Pueblo Saramaka, supra nota 14, párrs. 200 y 201.

<sup>84</sup> Cfr. Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros), supra nota 83, párr. 84; Caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez, supra nota 17, párr. 254, y Caso Albán Cornejo y otros, supra nota 75, párr. 155.

ral; así como la eliminación del registro de antecedentes penales de la víctima[...], y su prohibición de ausentarse del país”.

122. Los representantes solicitaron como medida de reparación que “se anule la sentencia penal y civil en [contra del señor Kimel], y se supriman sus antecedentes penales y, con ello, todos los efectos que la sentencia pueda tener”.

123. La Corte ha determinado que la sentencia condenatoria emitida en contra del señor Kimel implicó la violación de su derecho a la libertad de expresión (*supra* párr. 95). Por lo tanto, el Tribunal dispone que, conforme a su jurisprudencia,<sup>85</sup> el Estado debe dejar sin efecto dicha sentencia en todos sus extremos, incluyendo los alcances que ésta tiene respecto de terceros, a saber: 1) la calificación del señor Kimel como autor del delito de calumnia; 2) la imposición de la pena de un año de prisión en suspenso, y 3) la condena al pago de \$ 20.000,00 (veinte mil pesos argentinos). Para ello, el Estado cuenta con un plazo de seis meses a partir de la notificación de la presente Sentencia. Asimismo, el Estado debe eliminar inmediatamente el nombre del señor Kimel de los registros públicos en los que aparezca con antecedentes penales relacionados con el presente caso.

#### ***b) divulgación de la Sentencia y acto público***

124. La Comisión y los representantes solicitaron como medidas de reparación la publicación de la presente Sentencia en un medio de circulación nacional y la realización de un acto público en el que el Estado reitere su reconocimiento de responsabilidad internacional.

125. Como ha dispuesto esta Corte en otros casos,<sup>86</sup> a título de medida de satisfacción, el Estado deberá publicar en el Diario Oficial y en otro diario de amplia circulación nacional, por una sola vez, el capítulo VI de la presente Sentencia, sin las notas al pie de página correspondientes, y los puntos resolutivos de la misma. Para lo anterior, el Estado cuenta con el plazo de seis meses a partir de la notificación de la presente Sentencia.

---

<sup>85</sup> *Cfr. Caso Herrera Ulloa, supra* nota 12, párr. 195.

<sup>86</sup> *Cfr. Caso Cantoral Benavides vs. Perú. Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de diciembre de 2001. Serie C No. 88, párr. 79; Caso Albán Cornejo y otros, supra* nota 75, párr. 157, y *Caso del Pueblo Saramaka, supra* nota 14, párr. 196.

126. Por otro lado, el Tribunal considera que es oportuno que el Estado lleve a cabo un acto público de reconocimiento de responsabilidad, en el plazo de seis meses a partir de la notificación de la presente Sentencia.

### *c) Adecuación del derecho interno a la Convención*

127. La Comisión indicó que “es indispensable que el Tribunal ordene al Estado argentino que adopte, en forma prioritaria, las reformas legislativas y de otro carácter que sean necesarias para evitar que hechos similares se repitan”. Los representantes sostuvieron que “se debe llevar adelante una reforma legal de los delitos de calumnias e injurias, y de las normas del Código Civil en tanto el modo en que se encuentran reguladas estas figuras —en virtud de su redacción y falta de precisión— da vía libre para que los tribunales argentinos fallen con criterios discrecionales, fomentado el dictado de numerosas sentencias violatorias a la libertad de expresión”.

128. Teniendo en cuenta lo señalado en el Capítulo VI de esta Sentencia, el Tribunal estima pertinente ordenar al Estado que adecue en un plazo razonable su derecho interno a la Convención, de tal forma que las imprecisiones reconocidas por el Estado (*supra* párrs. 18 y 66) se corrijan para satisfacer los requerimientos de seguridad jurídica y, consecuentemente, no afecten el ejercicio del derecho a la libertad de expresión.

### *D) Costas y gastos*

129. Las costas y gastos están comprendidos en el concepto de reparación consagrado en el artículo 63.1 de la Convención Americana.<sup>87</sup>

130. Los representantes solicitaron se reembolse la cantidad de US\$ 6.000,00 (seis mil dólares de los Estados Unidos de América) al señor Kimel por los gastos ocasionados como consecuencia del proceso judicial instaurado en la vía interna, “teniendo en cuenta que [...] fue asistido de manera gratuita por la [Unión de Trabajadores de Prensa de Buenos Aires (UTPBA)] por más de 9 años [y] desearía

---

<sup>87</sup> Cfr. Caso de la “Panel Blanca” (*Paniagua Morales y otros*), *supra* nota 14, párr. 212, y *Caso Albán Cornejo y otros*, *supra* nota 75, párr. 165.

poder reintegrar a la UTPBA un porcentaje representativo de la tarea realizada *ad honorem* por dicha entidad a fin de que ésta pueda realizar un trabajo similar en otros casos”. Además, como se indicó en el párrafo 107 *supra* los representantes indicaron que el señor Kimel había incurrido en otros gastos. Los representantes no aportaron ningún documento probatorio en relación con estas alegaciones. Por otro lado, solicitaron la cantidad de US\$ 9.919,38 (nueve mil novecientos diecinueve con 38/100 dólares de los Estados Unidos de América) por “los gastos en que incurrió el CELS [...] en el trámite ante el sistema interamericano desde el año 2000”. La prueba disponible se refiere principalmente a los gastos efectuados en el procedimiento ante esta Corte. Finalmente, los representantes solicitaron la cantidad de US\$ 2.000,00 (dos mil dólares de los Estados Unidos de América) por “los gastos de asesoría y representación” de CEJIL. No se aportó prueba alguna de estos gastos.

131. El Estado solicitó que “se valore la asunción de responsabilidad internacional, a la hora de determinar las eventuales costas”. En este sentido, citó el siguiente párrafo de la Sentencia de reparaciones y costas emitida en el caso *Aloeboetoe y otros vs. Suriname*:

Habida consideración de lo anterior y de que Suriname ha reconocido expresamente su responsabilidad internacional y no ha dificultado el procedimiento para determinar las reparaciones, la Corte desestima la solicitud de condenación en costas pedida por la Comisión.<sup>88</sup>

132. La Corte considera que el citado párrafo no tiene aplicación en el presente caso. En efecto, si bien se consideró que Suriname reconoció su responsabilidad y no entorpeció el procedimiento interamericano, esos no fueron los únicos elementos tomados en cuenta al momento de dictar la señalada Sentencia. Así, en los párrafos anteriores al citado por el Estado, el Tribunal consideró que los hechos de ese caso fueron puestos en conocimiento de la Comisión quince días después de ocurridos; que los familiares de las víctimas no necesitaron efectuar prolongadas tramitaciones para someterlo a la Comisión, pues ella se

---

<sup>88</sup> Cfr. *Caso Aloeboetoe y otros*, *supra* nota 81, párr. 115.

ocupó del asunto de inmediato; que no se vieron obligados a requerir el asesoramiento de un profesional; y que los gastos en que incurrió la Comisión en el trámite del caso se financian dentro del presupuesto de la Organización de Estados Americanos. Ninguno de estos elementos de juicio existe en el presente caso.

133. Teniendo en cuenta las consideraciones precedentes y la prueba aportada, la Corte determina en equidad que el Estado debe entregar la cantidad de US\$ 10.000,00 (diez mil dólares de los Estados Unidos de América) al señor Kimel, por concepto de costas y gastos. Este monto incluye los gastos futuros en que pueda incurrir el señor Kimel a nivel interno o durante la supervisión del cumplimiento de esta Sentencia. Dicha cantidad deberá ser entregada a la víctima dentro del plazo de un año a partir de la notificación de la presente Sentencia. El señor Kimel entregará, a su vez, la cantidad que estime adecuada a quienes fueron sus representantes en el fuero interno y en el proceso ante el sistema interamericano, conforme a la asistencia que le hayan brindado.

### *E) Modalidad de cumplimiento de los pagos ordenados*

134. El pago de las indemnizaciones y el reembolso de costas y gastos serán hechos directamente al señor Kimel. En caso de que fallezca antes de que le sea cubierta la indemnización respectiva, ésta se entregará a sus derechohabientes, conforme al derecho interno aplicable.<sup>89</sup>

135. El Estado debe cumplir sus obligaciones mediante el pago en dólares de los Estados Unidos de América o en una cantidad equivalente en moneda argentina, utilizando para el cálculo respectivo el tipo de cambio entre ambas monedas vigente en la plaza de Nueva York, Estados Unidos de América, el día anterior al pago.

136. Si por causas atribuibles al beneficiario de los pagos no fuese posible que los reciba dentro del plazo indicado, el Estado consignará dichos montos a favor del beneficiario en una cuenta o certificado

---

<sup>89</sup> Cfr. *Caso Myrna Mack Chang vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 25 de noviembre de 2003. Serie C No. 101, párr. 294; *Caso Chaparro Álvarez y Lapo Itúñez*, *supra* nota 17, párr. 283, y *Caso Albán Comejo y otros*, *supra* nota 75, párr. 169.

de depósito en una institución financiera argentina, en dólares estadounidenses y en las condiciones financieras más favorables que permitan la legislación y la práctica bancaria. Si al cabo de 10 años la indemnización no ha sido reclamada, las cantidades depositadas serán devueltas al Estado con los intereses devengados.

137. Las cantidades asignadas en la presente Sentencia como indemnizaciones y reintegro de costas y gastos deberán ser entregadas al beneficiario en forma íntegra conforme a lo establecido en esta Sentencia, sin reducciones derivadas de eventuales cargas fiscales.

138. En caso de que el Estado incurriera en mora, deberá pagar un interés sobre la cantidad adeudada, correspondiente al interés bancario moratorio en Argentina.

139. Conforme a su práctica constante, la Corte se reserva la facultad, inherente a sus atribuciones y derivada, asimismo, del artículo 65 de la Convención Americana, de supervisar el cumplimiento de la presente Sentencia. El caso se dará por concluido una vez que el Estado haya dado cabal cumplimiento a lo dispuesto en el presente fallo. Dentro del plazo de un año a partir de la notificación de esta Sentencia, el Estado deberá rendir a la Corte un informe sobre las medidas adoptadas para cumplirla.

## IX. Puntos Resolutivos

140. Por tanto,

La Corte

declara,

Por unanimidad, que:

1. Acepta el reconocimiento de responsabilidad internacional efectuado por el Estado, en los términos de los párrafos 18 a 28 de esta Sentencia, y manifiesta que existió violación del derecho a la libertad de expresión, consagrado en el artículo 13.1 y 13.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con las obligacio-

nes generales establecidas en los artículos 1.1 y 2 de dicho tratado, en perjuicio del señor Eduardo Kimel, en los términos de los párrafos 51 a 95 de la presente Sentencia.

2. Acepta el reconocimiento de responsabilidad internacional efectuado por el Estado, en los términos de los párrafos 18 a 28 de esta Sentencia, y manifiesta que existió violación al derecho a ser oído dentro de un plazo razonable, consagrado en el artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con la obligación general establecida en el artículo 1.1 de dicho tratado, en perjuicio del señor Eduardo Kimel, en los términos de los párrafos 96 y 97 de la presente Sentencia.

3. El Estado violó el principio de legalidad consagrado en el artículo 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la misma, en perjuicio del señor Eduardo Kimel, en los términos de los párrafos 61 a 67 del presente fallo.

4. Acepta el retiro de alegaciones de los representantes relativas al derecho a ser oído por un juez imparcial, contemplado en el artículo 8.1, al derecho a recurrir del fallo ante juez o tribunal superior, consagrado en el artículo 8.2.h), y al derecho a la protección judicial, estipulado en el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en los términos del párrafo 26 de la presente Sentencia.

5. Esta Sentencia constituye *per se* una forma de reparación.

Y Decide:

Por unanimidad que:

6. El Estado debe realizar los pagos de las cantidades establecidas en la presente Sentencia por concepto de daño material, inmaterial y reintegro de costas y gastos dentro del plazo de un año a partir de la notificación de la presente Sentencia, en los términos de los párrafos 110, 119 y 133 de la misma.

7. El Estado debe dejar sin efecto la condena penal impuesta al señor Kimel y todas las consecuencias que de ella se deriven, en el plazo de seis meses a partir de la notificación de la presente Sentencia, en los términos de los párrafos 121 a 123 de la misma.

8. El Estado debe eliminar inmediatamente el nombre del señor Kimel de los registros públicos en los que aparezca con antecedentes

penales relacionados con el presente caso, en los términos de los párrafos 121 a 123 de esta Sentencia.

9. El Estado debe realizar las publicaciones señaladas en el párrafo 125 de esta Sentencia, en el plazo de seis meses a partir de la notificación de la misma.

10. El Estado debe realizar un acto público de reconocimiento de su responsabilidad, dentro del plazo de seis meses a partir de la notificación de la presente Sentencia, en los términos del párrafo 126 de la misma.

11. El Estado debe adecuar en un plazo razonable su derecho interno a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de tal forma que las imprecisiones reconocidas por el Estado (*supra* párrafos 18, 127 y 128) se corrijan para satisfacer los requerimientos de seguridad jurídica y, consecuentemente, no afecten el ejercicio del derecho a la libertad de expresión.

12. Supervisará la ejecución íntegra de esta Sentencia, y dará por concluido el presente caso una vez que el Estado haya dado cabal cumplimiento a lo dispuesto en la misma. Dentro del plazo de un año, contado a partir de la notificación de esta Sentencia, el Estado deberá rendir a la Corte un informe sobre las medidas adoptadas para darle cumplimiento.

Los Jueces Diego García-Sayán y Sergio García Ramírez comunicaron a la Corte sus Votos Concurrentes. Dichos votos acompañan esta Sentencia.

Cecilia Medina Quiroga  
Presidenta

Diego García-Sayán  
Sergio García Ramírez  
Manuel E. Ventura Robles  
Margarette May Macaulay  
Rhadys Abreu Blondet

Pablo Saavedra Alessandri  
Secretario  
Comuníquese y ejecútese,  
Cecilia Medina Quiroga  
Presidenta  
Pablo Saavedra Alessandri  
Secretario

VOTO CONCURRENTE RAZONADO  
DEL JUEZ DIEGO GARCÍA-SAYÁN  
EN EL CASO *KIMEL VS. ARGENTINA*  
DE 2 DE MAYO DE 2008

I. La libertad de expresión en el caso  
*Kimel vs. Argentina.*-

1. En la sentencia en el caso *Kimel vs. Argentina*, la Corte reafirma el concepto de que la libertad de expresión es un derecho fundamental en una sociedad democrática. La conducta del señor Eduardo Kimel, según todo lo actuado, configuró el ejercicio regular de ese derecho. En el caso concreto, el trabajo de investigación periodística efectuado por el señor Kimel aportó importantes elementos de información y de juicio sobre la conducta de un magistrado en relación a la investigación sobre un grave caso de violación a los derechos humanos ocurrido durante la dictadura militar en Argentina. La denominada “masacre de San Patricio”, en la que durante la dictadura fueron asesinados en su casa cinco religiosos de la orden palotina, era un hecho serio al que dedicó dicho trabajo el señor Kimel.

2. Según lo constatado en el expediente, resulta evidente que la información y apreciaciones expresadas por el señor Kimel se encuentran dentro del ejercicio regular de un derecho y que la sanción penal establecida contra él era desproporcionada. En el acta suscrita entre las partes alcanzada al proceso se refieren a la “*injusta sanción penal*” que es, sin duda, el aspecto medular de la responsabilidad internacional del Estado en este caso. Es un hecho probado que el señor Kimel no había utilizado un lenguaje desmedido y que la crítica no tenía relación con aspectos de la vida personal del juez que lo querelló sino con su trabajo en la causa judicial a su cargo.

3. En este caso es un paso muy importante que el Estado se haya allanado aceptando que violó el derecho a la libertad de expresión del señor Kimel y reconociendo, además, la falta de precisiones en la normativa penal que sanciona la calumnia y las injurias. También es relevante que el Estado haya deplorado “*que el único condenado por la*

*masacre de los palotinos haya sido justamente quien ha llevado a cabo una investigación periodística exhaustiva sobre tan terrible crimen y su tratamiento judicial*". Como una de las consecuencias de tal allanamiento la Corte dispuso que el Estado debe adecuar en un plazo razonable su derecho interno a la Convención, de tal forma que las imprecisiones reconocidas por el Estado "*se corrijan para satisfacer los requerimientos de seguridad jurídica y, consecuentemente, no afecten el ejercicio del derecho a la libertad de expresión*" (párr. 128).

4. La Corte deja establecido en este caso que se abusó del poder punitivo del Estado, tomando en cuenta los hechos imputados al señor Kimel, su repercusión sobre los bienes jurídicos del juez querrelante y la naturaleza de la sanción —privación de libertad— aplicada al periodista (párr. 80).

## II. La libertad de expresión en la Convención Americana.-

5. En la sentencia se recuerda que el derecho a la libertad de expresión consagrado en el artículo 13 de la Convención no es un derecho absoluto (párr. 54). Ello se encuentra en la línea de la jurisprudencia constante de la Corte expresada en las sentencias dictadas en los casos *Herrera Ulloa vs. Costa Rica* (párr. 120), *Ricardo Canese vs. Paraguay* (párr. 95) y *Palamara Iribarne vs. Chile* (párr. 79). Debe recordarse, también, que de acuerdo a lo establecido en la Carta Democrática Interamericana (art. 4), la libertad de expresión y de prensa es uno de los componentes fundamentales del ejercicio de la democracia. Siendo un derecho que corresponde a todos, no cabe homologar —ni restringir— el derecho a la libertad de expresión a los derechos de los periodistas o al ejercicio de la profesión periodística, pues tal derecho lo tienen todas las personas y no sólo los periodistas a través de los medios masivos de comunicación.

6. La Corte ha insistido a lo largo de su jurisprudencia constante que este derecho puede ser objeto de responsabilidades ulteriores y de restricciones, tal como se estipula en el artículo 13 de la Convención (numerales 2, 4 y 5). En esa perspectiva, la Corte ha señalado que dichas restricciones tienen carácter excepcional y no deben limi-

tar, más allá de lo estrictamente necesario, el pleno ejercicio de la libertad de expresión y convertirse en un mecanismo directo o indirecto de censura previa.

7. En efecto, el ejercicio del derecho a la libertad de expresión se encuentra limitado por otros derechos fundamentales. En ello, el derecho a la honra aparece como el referente jurídico esencial para efectuar tal ponderación. Este derecho se encuentra expresamente protegido por la Convención en el mismo artículo 13 cuando estipula que el ejercicio del derecho a la libertad de expresión debe “asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás” (artículo 13.2). Así como el derecho a la libertad de expresión corresponde a todos y no sólo a los periodistas o a los medios masivos de comunicación, no sólo los periodistas se encuentran obligados por la Convención a asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, respetando el derecho al honor, sino todos quienes ejerzan tal derecho a la libertad de expresión.

8. El Estado debe garantizar a las personas que se sientan afectadas en su derecho al honor, los medios judiciales apropiados para que se establezcan las responsabilidades y sanciones correspondientes. De no hacerlo, el Estado incurriría en responsabilidad internacional. En esta sentencia la Corte establece con claridad las obligaciones del Estado en esta materia como garante del conjunto de derechos fundamentales. En ese orden de ideas, es relevante que la Corte haya reiterado su jurisprudencia constante según la cual le corresponde al Estado un “papel medular [...] buscando establecer las responsabilidades y sanciones que fueren necesarias para obtener tal propósito. Que se haga uso de la vía civil o penal dependerá de las consideraciones que abajo se mencionan” (párr. 75). Tal es, pues, el corolario específico del deber del Estado de garantizar los derechos consagrados en la Convención.

9. En el ejercicio del derecho a la libertad de expresión los medios masivos de comunicación no son el único actor pero son, sin duda, un actor fundamental. En su jurisprudencia la Corte ha dejado establecido que los medios de comunicación social juegan un rol esencial como “...vehículos para el ejercicio de la dimensión social de la libertad de expresión en una sociedad democrática”.<sup>90</sup> La Corte ha

---

<sup>90</sup> Cfr. *Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 117.

dejado establecido, sin embargo, que “... es indispensable que [los medios] recojan las más diversas informaciones y opiniones. Los referidos medios, como instrumentos esenciales de la libertad de pensamiento y de expresión, deben ejercer con responsabilidad la función social que desarrollan”.<sup>91</sup>

10. En esta sentencia la Corte advierte la necesidad de proteger los derechos humanos de quien “enfrenta el poder de los medios” (párr. 57). Ha dejado establecido, también, que el Estado “no sólo debe minimizar las restricciones a la circulación de la información sino también equilibrar, en la mayor medida de lo posible, la participación de las distintas informaciones en el debate público, impulsando el pluralismo informativo” (párr. 57).

11. Este es un tema de creciente relevancia en las sociedades en las que en ocasiones los derechos del individuo se ven afectados por el poder fáctico de medios de comunicación en un contexto de asimetría en el que, como lo establece la sentencia, el Estado debe promover el equilibrio. Como se dice claramente en la sentencia, en aras de que el Estado pueda ejercer su derecho de garantizar el derecho a la honra, en una sociedad democrática se pueden emplear los caminos que la administración de justicia ofrece —incluidas las responsabilidades penales— dentro del adecuado marco de proporcionalidad y razonabilidad, y el ejercicio democrático y respetuoso del conjunto de los derechos humanos por dicha justicia.

12. Cuando las expresiones vertidas a través de medios masivos de comunicación se refieren a personajes públicos, o de relevancia pública, en aras del legítimo interés general en juego, éstos deben soportar cierto riesgo a que sus derechos subjetivos resulten afectados por expresiones o informaciones de ese calibre. En tal orden de ideas, en esta sentencia se reitera lo ya adelantado en otros casos<sup>92</sup> en el sentido de que “las expresiones concernientes a la idoneidad de una persona para el desempeño de un cargo público o a los actos realizados por funcionarios públicos en el desempeño de sus labores gozan de mayor protección, de manera que propicie el debate democrático” (párr. 86).

---

<sup>91</sup> Cfr. *Caso Herrera Ulloa*, *supra* nota 1, párr. 117.

<sup>92</sup> *Caso Ricardo Canese vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 98 y *Caso Herrera Ulloa*, *supra* nota 1, párr. 128.

13. No obstante, la Corte deja establecido que el derecho al honor de todas las personas es materia de protección y que los funcionarios públicos se encuentran “*amparados por la protección que les brinda el artículo 11 convencional que consagra el derecho a la honra*” (párr. 71) ya que “*la protección de la honra y reputación de toda persona es un fin legítimo acorde con la Convención*” (párr. 71). El distinto umbral de protección no es sinónimo de ausencia de límites para quien comunica por un medio masivo, ni la carencia de derechos para dichos personajes públicos. El derecho al honor es uno vigente para todos por lo cual en ejercicio de la libertad de expresión no se deben emplear frases injuriosas, insultos o insinuaciones insidiosas y vejaciones.

14. En consecuencia, todas las personas —entre ellos los periodistas—, están sujetas a las responsabilidades que se deriven de la afectación de derechos de terceros. Cualquiera que afecte los derechos fundamentales de terceros, sea periodista o no, debe asumir sus responsabilidades. El Estado, por su parte, debe garantizar que todos, periodistas o no, respeten los derechos de los demás limitando cualquier conducta que pueda conducir hacia una afectación de derechos.

### III. El derecho al honor y la libertad de expresión.-

15. El artículo 11 de la Convención está consagrado precisamente a la protección de la honra y la dignidad como bienes jurídicos a los que se refiere el propio artículo 13.2. En tanto derechos humanos protegidos por la Convención, se aplica a los mismos el deber de garantía del Estado ya establecido en jurisprudencia constante de la Corte. El Estado, así, se encuentra obligado a asegurar que el derecho a la honra pueda ser protegido a plenitud poniendo a disposición de las personas los medios apropiados para ese efecto.

16. El derecho al honor debe ser, pues, materia de protección. En particular, el denominado “honor objetivo”, que tiene que ver con el valor que los demás le asignan a la persona en cuestión en tanto se afecte la buena reputación o la buena fama de que goza una persona en el entorno social en el que le corresponde desenvolverse. En ese orden de ideas, dentro del marco jurídico de la vigencia del derecho al honor, la libertad de expresión como derecho fundamental no sus-

tenta ni legítima frases y términos manifiestamente injuriosos y que vayan más allá del legítimo ejercicio del derecho a opinar o el ejercicio de la crítica.

17. El Derecho entraña la capacidad de procesar de manera adecuada los conflictos que se pueden presentar entre normas que cautelan bienes jurídicos diferentes. La libertad de expresión y el derecho al honor, de esta forma, son polos de un importante nudo de conflictos. En esa perspectiva le corresponde un papel medular a la judicatura en la determinación efectiva de los límites de cada uno de estos derechos cuidando la plena vigencia y respeto de ambos. El Estado debe cumplir con su obligación convencional de garantizar, simultáneamente, el derecho a la libertad de expresión y el derecho al honor.

18. No se trata de categorizar estos derechos ya que ello colisionaría con la Convención. El carácter unitario e interdependiente de los derechos se vería confrontado con el intento de establecer derechos de “primera” y de “segunda” categoría. De lo que se trata es de que se definan los límites de cada cual buscando armonizar ambos derechos. El ejercicio de cada derecho fundamental tiene que hacerse, así, con respeto y salvaguarda de los demás derechos fundamentales. En ese proceso de armonización, como se dice en la sentencia, le cabe un papel medular al Estado buscando establecer, a través de las vías judiciales adecuadas, las responsabilidades y sanciones que fueren necesarias para obtener tal propósito.

#### IV. Legitimidad de diversas vías judiciales para la protección del derecho al honor.-

19. La dicotomía vía civil/vía penal como supuesto *divortium acquarum* del respeto o no de la libertad de expresión en el ejercicio de las “responsabilidades ulteriores” a que se refiere el artículo 13 de la Convención es rechazada por la Corte en esta sentencia. Si bien para el caso la Corte deja establecido que se abusó del poder punitivo del Estado, el Tribunal deja establecido que *“el instrumento penal es idóneo porque sirve al fin de salvaguardar, a través de la conminación de pena, el bien jurídico que se quiere proteger, es decir, podría estar en capacidad de contribuir a la realización de dicho objetivo”*

(párr. 71). Es más, la Corte enfatiza que el Estado tiene que dotar a la sociedad de los medios para “establecer las responsabilidades y sanciones que fueren necesarias para obtener tal propósito” (párr. 75).

20. Una de las rutas posible es la vía penal ya que la Corte deja claramente establecido que “... no estima contraria a la Convención cualquier medida penal a propósito de la expresión de informaciones u opiniones” (párr. 78). Deja establecido la Corte, sin embargo, el principio de proporcionalidad y razonabilidad al definir que “... esta posibilidad se debe analizar con especial cautela, ponderando al respecto la extrema gravedad de la conducta desplegada por el emisor de aquéllas, el dolo con que actuó, las características del daño injustamente causado y otros datos que pongan de manifiesto la absoluta necesidad de utilizar, en forma verdaderamente excepcional, medidas penales” (párr. 78).

21. Dada la necesidad de garantizar, simultáneamente, la libertad de expresión y el derecho a la honra, la Corte deja establecido que “... el empleo de la vía penal debe corresponder a la necesidad de tutelar bienes jurídicos fundamentales frente a conductas que impliquen graves lesiones a dichos bienes, y guarden relación con la magnitud del daño inferido. La tipificación penal de una conducta debe ser clara y precisa, como lo ha determinado la jurisprudencia de este Tribunal en el examen del artículo 9 de la Convención Americana” (párr. 77).

22. Para las pautas que marca la Corte acerca de una conducta dolosa, en ella es esencial la conciencia, la voluntad de calumniar, difamar o injuriar. En ausencia de ello se estaría ante actos atípicos. El otro aspecto es que las afirmaciones realizadas públicamente sean objetivamente ofensivas y que lo sean de manera seria; es decir, que tengan la capacidad suficiente de dañar el buen nombre del sujeto a quien van referidas lo que corresponde probar en cada caso y evaluar por la justicia. Es claro, por ejemplo, que cuando a través de un medio de comunicación social se imputa a otro falsamente la comisión de un delito, dadas las implicancias que ello supone desde el punto de vista de la misma reputación del sujeto, quien, de esta manera, pasa a tener la condición de delincuente ante los ojos de la opinión pública.

23. En la medida en que se produzca lo que la Corte denomina “*graves lesiones*”, correspondería el uso de la vía penal (párr. 77). Ello porque ciertas afectaciones dolosas al derecho al honor pueden

generar en el individuo un grave daño; mucho mayor que el que puede derivarse, por ejemplo, de ciertos delitos contra el patrimonio o contra la integridad personal. Para la Corte, pues, es perfectamente compatible con la Convención que el Estado garantice los medios más apropiados —incluidos los penales— para que, dentro de marcos adecuados de razonabilidad y proporcionalidad, cesen ciertas conductas dañosas.

24. En consecuencia, pues, la Corte establece la base y criterio fundamental a emplear en la vía judicial que se escoja para hacer valer las responsabilidades ulteriores en caso de afectaciones al derecho a la honra. En ese orden de razonamiento, dadas ciertas condiciones de falta de razonabilidad y proporcionalidad del procedimiento o de la sanción, tanto a través de la vía civil como de la penal se pueden afectar derechos fundamentales.

25. El enfoque a enfatizar no es si la defensa y protección de un derecho fundamental como el honor y la imagen de una persona se debe ejercer, en abstracto, a través de la justicia penal o de la justicia civil. Sino que cualquiera sea el camino empleado, se haga en perfecto cumplimiento de las normas del debido proceso y de las garantías judiciales. Y, lo que es más importante, en la perspectiva de la proporcionalidad de la respuesta en función del daño causado. Es allí en donde le toca actuar a los jueces.

26. En este orden de razonamiento, pues, la Corte ha dejado establecido que el medio penal, *per se*, no restringe la libertad de expresión. La necesidad y proporcionalidad de la vía penal tendrá que corresponder a la magnitud del daño inferido y no a una consideración abstracta que la proscriba por razones que no se derivan de la Convención. Ese es uno de los caminos legítimos expresamente reconocidos por la Corte —dentro de los parámetros definidos— cuando ha dejado establecido que “*es legítimo que quien se considere afectado en su honor recurra a los medios judiciales que el Estado disponga para su protección*” (párr. 55).

Diego García-Sayán  
Juez  
Pablo Saavedra Alessandri  
Secretario

VOTO CONCURRENTE  
DEL JUEZ SERGIO GARCÍA RAMÍREZ  
A LA SENTENCIA DE LA CORTE INTERAMERICANA  
SOBRE EL CASO *KIMEL*,  
DEL 2 DE MAYO DE 2008

1. He sumado mi voto al de mis colegas porque comparto las decisiones de fondo adoptadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Kimel*, que constan en los puntos resolutivos de la Sentencia dictada el 2 de mayo de 2008. Por otra parte, difiero en lo que respecta a algunas consideraciones formuladas en ese documento (que no figuran en aquellos puntos ni afectan las decisiones que comparto) en torno a posibles restricciones a la libertad de expresión y a responsabilidades ulteriores —como las denomina el artículo 13.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos— que derivan de la inobservancia de dichas restricciones o el desbordamiento de los límites que constituyen el marco para el ejercicio de aquella libertad.

2. Las salvedades a las que me refiero, en las que retomo una posición anteriormente sostenida a propósito de la libertad de expresión y las responsabilidades que trae consigo la inobservancia de sus límites legítimos, explican este voto concurrente. Lo emito, como lo he hecho siempre, con el mayor respeto y consideración hacia quienes sustentan un punto de vista diferente, sin incurrir en generalizaciones improcedentes ni cuestionar el sentido evolutivo —ampliamente reconocido— de la jurisprudencia de la Corte.

3. En este voto reitero la posición que adopté y los argumentos que expresé en mi parecer concurrente a la Sentencia dictada por la Corte el 2 de julio de 2004 en el caso *Herrera Ulloa vs. Costa Rica*. En esa resolución, el Tribunal abordó el derecho a la expresión del periodista que publica noticias o manifiesta opiniones acerca de la conducta de funcionarios públicos, naturalmente sujeta a un umbral de protección menos exigente que el que prevalece cuando se trata de particulares cuya conducta no afecta el interés público. Los casos *Herrera Ulloa* y *Kimel* no son idénticos entre sí, pero ambos suscitan reflexiones semejantes, que guardan relación con criterios expuestos por la Corte en la *Opinión Consultiva OC-5/85*, acerca de

*La Colegiación Obligatoria de Periodistas (arts. 13 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)* del 13 de noviembre de 1985.

4. En la Sentencia correspondiente al *caso Kimel*, la Corte deja a salvo la alta jerarquía de la libertad de expresión como piedra angular para el establecimiento y la preservación del orden democrático. Al respecto, estimo —como señalé en mi voto sobre el *caso Herrera Ulloa*— que esa libertad, que abarca a todas las personas y no se agota en el espacio de un grupo profesional, posee “características específicas [...] cuando se ejerce a través de medios de comunicación social que permiten la transmisión de mensajes a un gran número de personas” (párr. 2). Lo que se dice de la comunicación periodística se puede afirmar, con las mismas razones, de la recepción y difusión de mensajes a través de obras con pretensión informativa o histórica, que refieren y valoran acontecimientos relevantes para la sociedad.

5. En la Sentencia correspondiente al *caso Kimel*, la Corte se plantea la posible colisión entre derechos fundamentales previstos y protegidos por la Convención Americana: por una parte, la libertad de expresión, conforme al artículo 13 de ese instrumento, y por la otra, el derecho a la honra y la dignidad, recogido en el artículo 11. Uno y otro tienen conexión —aunque no es éste el tema de la sentencia y de mi voto— con el derecho de rectificación o respuesta al que alude el artículo 14.1, a propósito de “informaciones inexactas o agraviantes”. La mencionada colisión posee especial importancia en la época actual, caracterizada por el intenso despliegue de poderosos medios de comunicación social. Suscita distintas y a menudo encontradas opiniones, que desembocan en soluciones jurídicas diversas.

6. En el debate sobre estas cuestiones —que suele plantear dilemas de solución difícil, y en todo caso controvertida— surgen apreciaciones relevantes acerca del papel que juega la libertad de expresión en una sociedad democrática, tema sobre el que la Corte se ha pronunciado con firmeza y constancia —como dije *supra* párr. 3—, y del respeto que merece el derecho a la intimidad, al buen nombre, al prestigio, también concebidos como derecho al honor, a la honra o a la dignidad —conceptos que deben analizarse al amparo de la cultura que los define y tutela— y que puede verse mellado por el ejercicio abusivo de la libertad de expresión. Las conexiones que

existen entre los temas de aquellos casos contenciosos y la permanencia de mis puntos de vista sobre esos temas explican que en el presente texto invoque con frecuencia mi voto en el caso citado en primer término.

7. Nos hallamos en un punto de encuentro entre dos derechos que es preciso salvaguardar y armonizar. Ambos tienen la elevada condición de derechos humanos y se hallan sujetos a exigencias y garantías que figuran en el “estatuto contemporáneo de los derechos y libertades” de las personas. Jamás pretenderíamos abolir la observancia de uno, aduciendo —como se hace con argumentación autoritaria— que el ejercicio de algunos derechos reclama la desaparición o el menosprecio de otros. Así avanzaríamos hacia un destino tan oscuro como predecible.

8. Ahora bien, los hechos del presente caso contencioso (es decir, las expresiones proferidas por el autor de un libro, la repercusión de éstas sobre la honra de un magistrado y la reacción legal penal que éste promovió), analizados en sus propios términos y en relación con el reconocimiento formulado por el Estado, no poseen las características que podrían determinar un debate a fondo sobre la colisión de derechos.

9. Aun así, la Corte se ha ocupado en establecer, a través de un metódico examen sobre la validez y operación de restricciones a la libertad de expresión, los elementos que pudieran justificar esas restricciones a la luz de principios generales prevalecientes en el Derecho internacional de los derechos humanos. Esto contribuye a la apreciación y caracterización de algunos extremos acogidos en el artículo 13 —así, legalidad, necesidad e idoneidad en función de ciertos fines lícitos—, que gobiernan el tema de las restricciones y pueden ser aplicados, asimismo, al examen de los artículos 31 y 32.2 de la Convención. Esta pauta para el examen de restricciones —y la legitimación de reacciones jurídicas— constituye una útil aportación metodológica de la Sentencia en el caso *Kimel* al desarrollo de la jurisprudencia de la Corte Interamericana y a la argumentación que explica y justifica las decisiones del Tribunal.

10. La reflexión de la Corte Interamericana toma en cuenta, desde luego, que los derechos consagrados en la Convención no son absolutos, en el sentido de que su ejercicio se halle exento de límites y

controles legítimos. Semejante concepción privaría a la generalidad de los ciudadanos del amparo de la ley y dejaría el orden social en manos del poder y del arbitrio. Hay fronteras para el ejercicio de los derechos. Más allá de éstas aparece la ilicitud, que debe ser evitada y sancionada con los medios justos de que dispone el Estado democrático, custodio de valores y principios cuya tutela interesa al individuo y a la sociedad y compromete las acciones del propio Estado. Democracia no implica tolerancia o lenidad frente a conductas ilícitas, pero demanda racionalidad. A esto se refieren, en esencia, las restricciones generales y especiales previstas por la Convención Americana: aquéllas, en los artículos 30 y 32.2; éstas, en preceptos referentes a ciertos derechos y libertades, entre los que figura el artículo 13.

11. No es posible ignorar que en el mundo moderno han aparecido y crecido —al lado de los poderes formales, e incluso por encima de éstos— determinados poderes fácticos que pueden tener o tienen efectos tan devastadores sobre los bienes y derechos de los individuos como los que alcanzaría la acción directa del poder público en el sentido tradicional de la expresión. De ahí el giro que ha tomado el análisis de los sujetos obligados por los valores y principios constitucionales, también trasladados, con formas propias, a la escena internacional: vinculan a todas las personas, públicas o privadas, porque son condiciones para la vida misma y la calidad de la vida de todos los ciudadanos, que deben quedar a salvo, por igual, de poderes formales o informales, individuales o colectivos.

12. A propósito del punto que mencioné en el párrafo anterior, cabe observar que el tema del amparo internacional horizontal se halla pendiente de mayor examen por parte de la Corte Interamericana, pero ésta ya ha establecido, con entera claridad, que concierne al Estado velar por el imperio de los derechos humanos en el desarrollo de las relaciones sociales entre particulares, y que no hacerlo entraña inobservancia de derechos individuales, violación de deberes públicos y responsabilidad internacional del Estado por la omisión en que incurre con respecto a su función de garante frente a las personas que se hallan bajo su jurisdicción, conforme al artículo 1.1 de la Convención Americana.

13. Resulta atractivo avanzar en el análisis de estas cuestiones, tan destacadas en nuestros días, frente al repliegue del poder político,

que se quiere justificar bajo la idea de retirar al Estado poderes excesivos, que debieran hallarse en manos de la sociedad, pero entraña el gravísimo peligro —cuyas aplicaciones están a la vista— de restar al mismo tiempo deberes estatales, con la consecuente mengua de derechos (efectivos) de quienes no pueden resistir por sí mismos la fuerza del mercado y el vigor de los poderes fácticos. Ahora bien, considero que el caso *Kimel* no constituye el espacio natural para el tratamiento de este tema —cuya importancia reconozco—, porque en aquél no se plantea el ejercicio de poderes fácticos imperiosos sobre los derechos e intereses de un ser humano, sino el despliegue de acciones públicas formales del Estado a través de las potestades persecutorias y jurisdiccionales.

14. En el caso *Kimel*, el propio Estado ha admitido que fue excesivo o inmoderado el uso de la vía penal para sancionar al autor de la obra en la que figuran determinadas apreciaciones sobre el desempeño de un funcionario judicial. En efecto, manifestó que “la aplicación de una sanción penal al señor Eduardo Gabriel Kimel constituyó una violación de su derecho a la libertad de expresión consagrado por el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos” (párr. 18 de la Sentencia en el *caso Kimel*). Esa admisión por parte del Estado (que no excluye el análisis y la apreciación a cargo de la Corte en torno a los hechos que se le presentan, como procede hacerlo conforme a las características y objetivos del enjuiciamiento internacional sobre derechos humanos, donde el principio de dispositividad sustantivo o procesal no frena la función jurisdiccional, cuyo impulso obedece a razones de interés público), favorece la decisión judicial internacional, tanto en lo que respecta a la existencia de una violación de derechos individuales como en lo que toca a la necesidad de modificar el ordenamiento interno aplicado, cuyas deficiencias reconoció el Estado.

15. Aquí se plantea de nuevo, a propósito de los sucesos del caso particular y a partir de ellos, la necesidad de examinar una vez más cuál es el medio legítimo, compatible con los valores y principios que asegura la Convención Americana, para salir al paso de conductas indebidas, lesivas de ciertos bienes jurídicos y de los derechos de sus titulares. Ya dije que no se trata de cancelar el rechazo —y la consecuente reacción— frente a conductas ilícitas, sino de encauzarlo con estricta racionalidad conforme a esos valores y principios. También

existe una frontera para la reacción pública contra la conducta ilícita: ese lindero, que es garantía para todos, no significa indiferencia, abandono o impunidad, sino ejercicio legítimo y puntual del poder. Obviamente, no se pretende autorizar la lesión del derecho bajo el argumento de que existe derecho a dañar. La libertad no es salvoconducto para la injuria, la difamación o la calumnia, ni absolución automática de quien causa, con una conducta injusta, un daño moral.

16. Establecido lo anterior, es preciso indagar la forma racional de prevenir y combatir la violación de los derechos. Con alguna frecuencia —cuyo crecimiento debiera ser motivo de alarma, y en ocasiones lo es de complacencia, con escasa memoria histórica y grave error de previsión— se acude a la vía penal para enfrentar conductas ilícitas. Y dentro de esa vía, se opta por las medidas más rigurosas, que pudieran ser inmoderadas o excesivas en general y en particular y que a menudo resultan ineficaces y contraproducentes. En suma: desproporcionadas si se acepta que debe existir proporcionalidad —que es, en esencia, racionalidad— entre la restricción autorizada y la medida que se aplica al amparo de aquélla. Por supuesto, el expediente penal se halla al alcance de la sociedad y del Estado para combatir las afectaciones más graves de los bienes públicos y privados, que no pueden ser protegidos con instrumentos y reacciones menos rigurosos. Pero el acceso a ese expediente del control social no significa, en modo alguno, que sea el único practicable, ni el primero en la escena, ni el más adecuado en todos los casos.

17. Es preciso recordar constantemente —con la misma constancia que se observa en las tentaciones de criminalizar y penalizar un elevado número de conductas—, que el instrumento penal debe ser utilizado con gran restricción y cautela. En diversas resoluciones y opiniones, la Corte Interamericana ha destacado la compatibilidad entre el denominado derecho penal mínimo y los valores y principios de la democracia, contemplados desde la perspectiva penal. El empleo del sistema de delitos —por incriminación de las conductas— y los castigos —por penalización de sus autores— contribuye a establecer la distancia entre la democracia y la tiranía, que siempre acecha. La desmesura penal vulnera el código jurídico y el sustento político de la sociedad democrática. De ahí nuestra oposición frontal al Derecho penal máximo.

18. El Estado ha reconocido que su ordenamiento regula de manera inadecuada los tipos penales que pudieran resultar aplicables a la materia que ahora examino: “la falta de precisiones suficientes en el marco de la normativa penal que sanciona las calumnias y las injurias que impidan que se afecte la libertad de expresión, importa el incumplimiento de la obligación de adoptar medidas contempladas en el artículo 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos” (párr. 18 de la Sentencia en el *caso Kimel*), esto es, la adecuación del marco jurídico nacional al deber de garantía que establece el artículo 1.1 de la Convención. En mi voto concurrente a la Sentencia del *caso Herrera Ulloa* me he ocupado de este tema y he sostenido que antes de discurrir sobre la mejor o peor formulación de tipos penales con los que se pretende combatir los excesos en el ejercicio del derecho a la expresión por parte de periodistas —que fue el tema en *Herrera Ulloa*, y vuelve a serlo, en alguna medida, en *Kimel*—, es preciso resolver si la vía penal constituye el medio adecuado —por único, necesario o siquiera conveniente— para proveer la reacción jurídica que merece una conducta indebida en este ámbito.

19. Creo que la vía penal no es ese medio adecuado y admisible. Para afirmarlo tomo en cuenta que existen otros medios de control y reacción menos restrictivos o lesivos del derecho que se pretende afectar y con los que es posible lograr el mismo fin, en forma que resulta: a) consecuente con el derecho del ofendido por el agravio, y b) suficiente para acreditar el reproche social, que constituye un cauce para la satisfacción del agraviado. Si la vía penal no es ese medio adecuado, su empleo contravendrá la exigencia de “necesidad” que invoca el artículo 13.2, el imperativo de “interés general” que menciona el artículo 30, y las razones vinculadas a la “seguridad de todos y a las justas exigencias del bien común” que menciona el artículo 32. Esa vía será, por lo tanto, incompatible con la Convención Americana y deberá ser reconsiderada.

20. En mi voto sobre el *caso Herrera Ulloa*, al que ahora me remito y cuyas consideraciones reitero, manifesté que “antes de resolver la mejor forma de tipificar penalmente estos ilícitos, habría que decidir si es necesario y conveniente, para la adecuada solución de fondo del problema —consecuente con el conjunto de bienes e intereses en conflicto y con el significado que tienen las opciones al alcance del

legislador—, recurrir a la solución penal, o basta con prever responsabilidades de otro orden y poner en movimiento reacciones jurídicas de distinta naturaleza: administrativas y civiles, por ejemplo, como ocurre en un gran número —de hecho, en el mayor número, con mucho— de supuestos de conducta ilícita, que el Derecho no enfrenta con instrumentos penales, sino con medidas de diverso género” (párr. 14 de mi voto en el *caso Herrera Ulloa*).

21. Esa otra “forma de enfrentar la ilicitud —sostuve entonces y afirmo ahora— parece especialmente adecuada en el supuesto de (algunas o todas las) afectaciones al honor, la buena fama, el prestigio de los particulares. Esto así, porque a través de la vía civil se obtienen los resultados que se querría derivar de la vía penal, sin los riesgos y desventajas que ésta presenta. En efecto, la sentencia civil condenatoria constituye, de suyo, una declaración de ilicitud no menos enfática y eficaz que la condena penal: señala, bajo un título jurídico diferente, lo mismo que se espera de ésta, a saber, que el demandado incurrió en un comportamiento injusto en agravio del demandante, a quien le asiste el derecho y la razón. De esta suerte, la sentencia civil [...] provee las dos especies de reparación que revisten mayor interés para el sujeto agraviado, y además entraña, para satisfacción social, el reproche jurídico que merece una conducta ilícita” (párr. 18 de mi voto en el *caso Herrera Ulloa*).

22. En el *caso Kimel*, el querellante contra el autor de la obra cuestionada era un funcionario judicial. Por supuesto, los funcionarios públicos merecen la protección de la ley, que el Estado debe brindar con diligencia y eficacia a través de normas y jurisdicciones. No lo discuto, de ninguna manera. Sería insoportable, por injusto, privar al funcionario de la posibilidad de buscar la protección de sus derechos. Lo dejaría a merced de ataques ilícitos y sembraría la posibilidad, indeseable, de autojusticia. La tutela legal debe correr, pues, en todas direcciones.

23. Sin embargo, también es preciso recordar que —como señalé en mi voto relativo al *caso Herrera Ulloa*— “las actividades del Estado, a través de sus diversos órganos[,] no son indiferentes y mucho menos debieran ser inaccesibles al conocimiento de los ciudadanos comunes. La democracia se construye a partir de la opinión pública, debidamente informada, que con base en esa información orienta su juicio y toma

sus decisiones. Así, el ingreso en el ámbito de esas cuestiones resultará mucho más holgado que el correspondiente a los asuntos estrictamente privados, propios de la vida personal o íntima, que no trascienden sus estrictos linderos. La llamada ‘transparencia’ tiene en aquel ámbito uno de sus espacios naturales” (párr. 23).

24. En el voto que estoy citando mencioné que “en algunos casos se ha previsto la posibilidad de sancionar penalmente la reiterada comisión de ilícitos inicialmente sancionables bajo el Derecho civil o administrativo. En tales supuestos, la reiteración de una falta implica el agravamiento de la ilicitud, hasta el extremo de que ésta transite del orden civil o administrativo al orden penal y sea sancionable con medidas de este último carácter” (párr. 20 de mi voto en el *caso Herrera Ulloa*).

25. En la Sentencia del *caso Kimel*, la Corte ha buscado ceñir el espacio de la solución punitiva, a través de ciertas precisiones que minimizan, pero no suprimen, el desempeño de la opción penal: “esta posibilidad se debe analizar con especial cautela, ponderando al respecto la extrema gravedad de la conducta desplegada por el emisor [de informaciones u opiniones], el dolo con que actuó, las características del daño injustamente causado y otros datos que pongan de manifiesto la absoluta necesidad de utilizar, en forma verdaderamente excepcional, medidas penales” (párr. 78 de la Sentencia en el *caso Kimel*).

26. Este es un paso hacia la reducción penal, pero no necesariamente el último paso, que se halla en la opción por la vía civil, expedita y eficaz. Habrá que avanzar en ese camino, como propuse en el voto de *Herrera Ulloa* y reitero en el de *Kimel*. Por supuesto, la opción por el uso de medios jurisdiccionales que culminan en condenas —que no tienen naturaleza penal, pero no por ello carecen necesariamente de eficacia—, no debiera olvidar que hay otras posibilidades, que conviene mantener abiertas y activas, en el debate democrático acerca de los asuntos que atañen al interés público: la información errónea o sesgada se combate con información fidedigna y objetiva, y la opinión infundada o maliciosa, con opinión fundada y suficiente.

27. Esos son los extremos naturales de un debate que difícilmente se zanjará en las oficinas de la policía, en los estrados de los tribunales o tras las rejas de las prisiones. El derecho de rectificación o respuesta, regulado por el artículo 14 de la Convención, tiene raíz en consideraciones de este género. Por supuesto, lo que ahora manifiesto

to supone que sean accesibles los canales para la respuesta y que la organización de las comunicaciones sociales permita un verdadero diálogo entre las diversas posiciones, versiones y opiniones, como debe suceder en el sistema democrático. De no ser así, asistiríamos al monólogo del poder —político o de otro género— frente a sí mismo y a un conjunto de auditores o espectadores cautivos.

28. También me parece relevante el deslinde que hace el Tribunal interamericano entre la información que somete al público la existencia de hechos y que pretende constituir un retrato de la realidad —dignificado por la acuciosidad y objetividad del profesional competente y apreciable— y la opinión que vierte el comentarista, analista, autor en general, acerca de esos hechos. Si es posible valorar la noticia como cierta o falsa, cotejándola con la realidad que se propone describir, no es razonable aplicar las mismas calificaciones a la opinión, que de antemano constituye un parecer, una apreciación, una valoración —que es posible compartir o de la que se puede discrepar en un nuevo ejercicio de opinión—, y que por ende puede ser calificada como razonable o irracional, acertada o errónea, pero no como falsa o verdadera. Sobra señalar los riesgos que implica el debate ante los tribunales acerca de la validez de las opiniones, y peor aún si esto ocurre por la vía penal: en los delitos de opinión naufraga la libertad y prospera la tiranía.

29. Finalmente, es importante observar que la Corte ha reiterado su posición en torno a un tema que se actualiza con motivo de las persecuciones penales emprendidas con base en supuestos delitos de información u opinión (acerca de los cuales reitero las reservas que antes enuncié): carga de la prueba. Como ha destacado la Corte en otros casos, dicho principio resulta aplicable a cualesquiera conductas, a título de garantía general en la relación entre el Estado y el ciudadano que culmina en la afectación de derechos de éste: “En todo momento la carga de la prueba debe recaer en quien formula la acusación” (párr. 78 de la Sentencia en el *caso Kimel*).

Sergio García Ramírez

Juez

Pablo Saavedra Alessandri

Secretario



# Informe de la observación electoral realizada en la República del Ecuador (referéndum constitucional 2008)

José de Jesús Covarrubias Dueñas\*

SUMARIO: I. Aspectos de *Geopolitik*. II. Marco constitucional. III. Resultados electorales. IV. Conclusiones. V. Bibliografía.

## I. Aspectos de *Geopolitik*

### 1. Internos

La República del Ecuador se encuentra ubicada entre las repúblicas de Colombia (Sur) y el Perú (Noroeste) y cuenta con un extenso litoral al pacífico y con el archipiélago de las islas Galápagos.<sup>1</sup>

La población suma 13 782, 329 personas, las cuales hablan el castellano y el quechua, entre otras lenguas.<sup>2</sup> La capital es Quito, que suma 2 104,991 habitantes y la ciudad más poblada es Guayaquil,

---

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

<sup>1</sup> La superficie de la República del Ecuador es de 256, 370 kilómetros cuadrados, cuenta con el 4% de agua. Sus fronteras con Colombia y Perú suman de 2, 010 kilómetros. Se establece que la República el Ecuador, se subdivide en cuatro regiones geográficas: Galápagos, Costa, Andina y Amazónica.

<sup>2</sup> Según datos de mayo de 2008. Su densidad demográfica es el 53.6 habitantes por kilómetro cuadrado y en cuanto a la población, el Ecuador ocupa el 62 lugar.

con más de tres millones de personas, la cual, además de ser el principal puerto, es donde se encuentra el centro económico del país, lo cual la vuelve una sede del poder económico con influencia política.<sup>3</sup>

La historia de nuestro continente, desde Alaska hasta el estrecho de Gibraltar, es similar en cuanto a que antes del Siglo XV existían comunidades autóctonas; después, de los siglos XV hasta el XVIII viene la dominación europea; los Siglos XVIII y XIX son de emancipación de Europa y los siglos XIX y XX, son de intentar consolidar regímenes democráticos a partir del constitucionalismo de los EUA, el francés y el gaditano; por ello, nos aproximamos a doscientos años de constitucionalismo en el continente, cuyo factor principal e inseparable es la forma republicana, representativa, popular y democrática.<sup>4</sup>

Las luchas por los derechos políticos, el establecimiento del régimen constitucional o Estado de Derecho y la república democrática, se encuentren interrelacionadas en forma indisoluble, lo cual se comenzó a realizar en nuestro continente a partir del Siglo XVIII y el perfeccionamiento de dichas instituciones sigue realizándose y cobrando mayor auge a mediados del Siglo XX, a fines y en la presente década con el fenómeno de la era “global”.<sup>5</sup>

Es el caso de la República del Ecuador, la cual tuvo influencias de las culturas mayas, aymara y quechua (*kichwa*); en forma posterior, la conquista y dominación española reflejada en el Virreinato del Perú y de la Nueva Granada y después los intentos de consolidación del Estado Constitucional o de Derecho a partir del Siglo XIX (batalla de Pichincha de 1822),<sup>6</sup> donde la inestabilidad es el común denomi-

---

<sup>3</sup> El ingreso per cápita del Ecuador es de 3, 229 dólares de EUA; el PIB es de 44, 402 millones de dólares de EUA y la moneda oficial es el dólar de los EUA, antes se utilizaba el Sucre, según datos de 2007 y 2008.

<sup>4</sup> Que viene a ser una mezcla de las formas puras e impuras de Aristóteles planteada en La Política y que también son maneras de gobiernos estudiadas por Maquiavelo, Montesquieu y Otero. El principal planteamiento en México fue en el Acta Constitutiva de 1824, y después en 1824, 1847, 1857 y 1917, forma de gobierno vigente y establecida en el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), al expresar que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República, representativa, democrática y federal.

<sup>5</sup> Vid. ZEA, Leopoldo y MAGALLÓN, Mario: Geopolítica de América Latina y el Caribe, Fondo de Cultura Económica, UNESCO e Instituto Panamericano de Geografía e Historia, México, 1999.

nador en nuestros pueblos y que en el Ecuador no es la excepción, lo cual podemos explicar en cuanto al número de gobernantes y a las Normas Rectoras que ha tenido esta hermana república ecuatoriana, como a continuación se expresarán.<sup>7</sup>

### A) Gobernantes

En nuestro continente, la inestabilidad política y de los gobiernos, la podemos apreciar en los breves intervalos que han permanecido al frente del poder quienes lo ha detentado, sus entradas y salidas efímeras y numerosas y las múltiples personas y formas de gobiernos que no siempre coinciden con las previstas en las Normas Rectoras, así, en el caso del Ecuador, tenemos las siguientes referencias:

- La República del Ecuador, desde 1830 ha tenido Presidentes, Gobiernos Provisorios (1845, 1859 y 1883), Junta Militar de Gobierno Provisional (1925 – 1926), Junta Militar de Gobierno (1963 – 1966) y Consejo Superior de Gobierno (1976 – 1979), en 112 períodos de gobierno.<sup>8</sup>
- Desde 1830 a la fecha, han sido Presidentes de la República el Ecuador 71 personas distintas. José María Velasco Ibarra ocupó el cargo de Presidente de la República del Ecuador en nueve ocasiones y José Eloy Alfaro Delgado en siete momentos.<sup>9</sup>
- El actual Presidente de la República del Ecuador es Rafael

---

<sup>6</sup> La batalla de Pichincha se celebra el 24 de mayo de 1822 y se considera la gesta histórica a través de la cual culminó el proceso de independencia de la República del Ecuador, iniciado en 1809; por ello, en este año, sumaron 183 años de las luchas de independencia. V. Acta de Independencia de Quito de 1809, fuente: <http://www.Fmmeducacion.Com.Ar/Historia/Documentoshist/1809independenciaquitoecuador.Htm>.

<sup>7</sup> Cfr. La abundante obra del historiador ecuatoriano Jorge Sánchez Núñez, como son, entre otras: Las luchas populares en la costa en el siglo XIX, Memorias del II EHRESE, IDIS, Cuenca, Ecuador, 1978; El marco internacional de la independencia, NHDE, coedición CEN – Grijalbo, Quito, Ecuador, 1989, por citar algunos.

<sup>8</sup> En el periodo de 1850 a 1851, hubo cambio en cuatro momentos del mandatario; en el año de 1859, se realizaron tres cambios, lo mismo ocurrió en el año de 1869 y en el de 1875.

<sup>9</sup> Desde Juan José Flores y Aramburu en 1830, hasta el actual Rafael Vicente Correa Delgado, 2006.

Correa Delgado, a partir del 15 de enero de 2007; el cual, en los comicios obtuvo el 22.8% del total de la votación en la primera vuelta y en la segunda, captó el 56.7% del total de los votantes a través de la postulación de la *Alianza Patria Activa I Soberana (Movimiento PAÍS)*.<sup>10</sup>

## B) Constituciones

Derivado de las intensas luchas por el poder en las clases políticas incipientes, alentadas por los hegemónicos y sin una idea clara del Estado y lo que implica dicho proyecto, la República del Ecuador, desde 1830 a la fecha, ha contado con 20 Normas Rectoras, a saber:<sup>11</sup>

Los Contenido constitucionales de dichas Normas Rectoras, siguen los paradigmas europeos, como son la regulación de la población, habitantes y ciudadanía; el territorio, los poderes formales: Legislativo, Ejecutivo y Judicial; en 1945, se reguló el aspecto económico, después el Ministerio Público; en el año de 1946, se instalaron los Tribunales Electorales.<sup>12</sup>

Con la Constitución de 1998 la diversas formas de participación

<sup>10</sup> El más cercano perseguir, obtuvo el 43% de la votación en la segunda vuelta; los comicios se celebraron el 15 de octubre de 2006 y participó más del 72% del total de la votación: 6.6 millones de un padrón de 9.1 millón de ciudadanos. En la República del Ecuador, el voto es obligatorio para los ecuatorianos a partir de los 18 años que sepan leer y escribir; es facultativo para los analfabetos y mayores de 75 años de edad si se encuentran en pleno uso y goce de derechos políticos. En caso de que el ciudadano no emita su voto, podrá ser multado desde 2 tantos hasta en 25 salarios mínimos, para quienes no voten sin causa justificada. Están impedidos de sufragar los integrantes de la fuerza pública. Los presentas datos fueron obtenidos del Tribunal Supremo Electoral del Ecuador.

<sup>11</sup> Como es sabido, la Constitución de Cádiz de 1812, fue un paradigma que sigue siendo vigente en cuanto algunas instituciones establecidas desde entonces, siguen siendo utilizadas en las Normas Rectoras de los países iberoamericanos, como son el centralismo político, los poderes formales, los municipios y procedimientos electorales, v. COMENGE, Rafael: *Antología de las Cortes de Cádiz*, Editorial Analecta, Madrid, España, 1909; II SIMPOSIO INTERNACIONAL. LA CONSTITUCIÓN DE CADIZ DE 1812. "El paradigma del constitucionalismo Iberoamericano y latino en nuestra democracia", varios autores, México Líder Nacional, México, 2008, entre otros.

<sup>12</sup> Las Constituciones que se pronunciaron en Nombre de Dios, fueron las de: 1830, 1835, 1845, 1851, 1869, 1884, 1946, 1967 y 1998. Las que reflejan una notable influencia gaditana son la de 1830 y en menor proporción, la de 1835.

ciudadana, como la consulta popular, la revocación del mandato y los partidos políticos; la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, las Superintendencias, el Sistema Económico y de Planificación Económica y Social, el Banco Central y el Agropecuario, entre otras instituciones. Cabe aclarar, que uno de los motivos principales del referéndum de 2008, fue el acotamiento de las facultades del Presidente de la República, pero, a la vez, dentro de la propia Norma Rectora de 1998, se establecían los medios para su modificación, de ahí la convocatoria de 2008 para la aprobación de un Congreso Constituyente.<sup>13</sup>

## 2. Externos

Como aspectos de la *Geopolitik* externos o *ad extra*, podemos mencionar que nuestro continente ha sido multi influenciado por las culturas adyacentes a los océanos pacífico y atlántico, de manera principal: Australia, Asia, África y Europa en menor escala hasta el Siglo XV, donde la hegemonía eurocéntrica influyó en cinco siglos hasta el anterior, donde emergen los EUA, como la actual hegemonía cultural, económica y política y que en la actualidad emerge China como una nueva hegemonía global.

Desde la colonización española a la fecha, las influencias más notables de Europa se dieron desde la península ibérica, Francia y la cultura anglosajona hoy representada por los EUA. Lo anterior, lo podemos evidenciar en las constituciones que hemos tenido y sus influencias que llegan hasta hoy y que las podemos evidenciar a través de los diversos paradigmas constitucionales que han tenido las Constituciones del Ecuador, como son los siguientes:<sup>14</sup>

- El pronunciamiento de una Constitución en nombre de Dios

---

<sup>13</sup> La Constitución de 1998, contiene 23 títulos, 25 secciones y 377 artículos. En su título IV, se regula: DE la Participación Democrática, artículos 98 a 125; dentro de la cual, se establecen las elecciones y de otras formas de participación democrática, como son: la consulta popular, la revocación del mandato, los partidos y movimientos políticos y del estatuto de oposición.

<sup>14</sup> *Vid.* Antología de las Cortes de Cádiz, Analecta Editorial, escrito por Rafael Comenge y editado en Pamplona, Navarra, España en 2004.

- y la religión católica, apostólica y romana.
- Los preámbulos constitucionales.
  - El establecimiento de los derechos de las personas y de los ciudadanos.
  - La idea de la soberanía, de la Nación y la tríada de los poderes formales: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. El Congreso, El senado y los diputados. El Presidente, los ministerios y el Consejo de Estado.
  - La organización municipal como parte de la administración del Estado, así, las provincias y departamentos en un esquema centralizado.
  - Los procedimientos electorales a partir de Cádiz en mesas de casillas o juntas receptoras de votos, juntas de parroquias, de partido y de provincia.
  - La organización militar y su relación con el Ejecutivo.
  - Las formas de participación ciudadana como el referéndum, la iniciativa popular y la revocación del mandato.
  - Son notorios los paradigmas del constitucionalismo de México en el sentido de la participación del Estado en la economía, la apropiación de la nación de los recursos que le son propios y los derechos de interés social.<sup>15</sup>

## II. Marco constitucional

### 1. Normas Rectoras de la República del Ecuador en torno a las consultas públicas para su reforma

Como ya se apuntó, la Constitución de Cádiz fue paradigmática en todo Iberoamérica; en el caso de la República del Ecuador, los antecedentes de participación ciudadana, los tenemos en la acción popular, que tenía por objeto denunciar a funcionarios judiciales que no se ajustaran al derecho, de aquí, el paso a la figura de la *Acción*

<sup>15</sup> Lo cual evidencia muy bien el ex Presidente de la República del Ecuador, Rafael Borja Soriano en su obra: *Derecho Político y Constitucional*, editado por el Fondo de Cultura Económica en México, 1992, donde señala que los derechos de la segunda generación son los establecidos en la Paradigma de la Constitución Política de México de 1917.

*Popular Política*, del Ecuador.<sup>16</sup>

Así, la institución de la Iniciativa Popular en la República del Ecuador, se ha establecido en las Constituciones de 1869, 1967 y 1978. En el mismo sentido, las formas de participación directa de la ciudadanía a través de referéndum y del plebiscito, se regularon por las Normas Rectoras señaladas.<sup>17</sup>

En la Constitución de la República del Ecuador de 1998, como ya se señaló, dentro de su título cuarto se regulan las formas de participación democrática; dicho título contiene dos capítulos, en el segundo, se refiere a: *De otras formas de participación democrática*, la cual, en su Sección Primera: *De la consulta popular*, establece las formas en que se debe realizar y que es a iniciativa de:

- Presidente de la República para reformar a la Constitución o se traten asuntos trascendentes.
- El ocho por ciento de los ciudadanos en pleno uso y goce de sus derechos políticos, podrán solicitar al Tribunal Supremo Electoral que convoque a consulta popular, cuando se considere que existe un asunto trascendental o de importancia para el país.
- Los organismos del régimen seccional, por tres cuartas partes de sus integrantes, podrán resolver que se convoque a consulta popular a los ciudadanos que correspondan a su circunscripción territorial.
- El veinte por ciento de los ciudadanos con goce de derechos políticos y empadronados en la respectiva circunscripción.
- El Tribunal Provincial Electoral o el Supremo Electoral, según sea el caso, publicará la convocatoria, la cual deberá ser publicada en el Registro Oficial dentro de los quince días siguientes. No podrán realizarse convocatorias de consultas populares sobre asuntos tributarios o impositivos.
- Si la mayoría absoluta de los ciudadanos con goce de derechos políticos y empadronados votan a favor, la decisión adoptada será obligatoria en los términos señalados.
- Los resultados de la consulta popular, luego de proclama-

<sup>16</sup> Cfr. Constitución de la República del Ecuador de 1978.

<sup>17</sup> Cfr. BORJA Y BORJA, Ramiro: *Derecho Constitucional Ecuatoriano*, Digital Press, tercera edición, Tomo I, Quito, Ecuador, pp. 393 y ss.

dos por el tribunal electoral respectivo, serán publicados en el Registro Oficial dentro de los 15 días subsiguientes.<sup>18</sup>

## 2. Consulta celebrada el día 15 del mes de abril de 2008 en torno a la Reforma de la Constitución vigente de la República del Ecuador

El día 15 de enero de 2007, se expidió el Decreto Ejecutivo número 2 a través del cual, se preguntaría, por parte de la Presidencia de la República y de manera directa a cada ciudadano del Ecuador, la siguiente cuestión:

¿Aprueba usted que se convoque instale una Asamblea Constituyente de plenos poderes de conformidad con el Estatuto Electoral que se adjunta para que se transforme el marco institucional del Estado y elabore una nueva Constitución?<sup>19</sup>

La raza ecuatoriana expresó su adhesión a la interrogante en más del 81%; así, el Tribunal Supremo Electoral, lanzó una convocatoria para elegir a los 130 asambleístas constitucionales: 24 representantes nacionales, 6 del exterior y 100 de las provincias.<sup>20</sup>

La Asamblea Constituyente tuvo el término de 180 días par elabo-

<sup>18</sup> Cfr. Constitución de 1998 de la República del Ecuador. Título IV: De la participación democrática. Capítulo 2: De otras formas de participación democrática, artículos 103 – 108.

<sup>19</sup> El Estatuto aplicable, en su artículo 23, señala: REFERÉNDUM APROBATORIO. Una vez aprobado el texto d la nueva Constitución y dentro de los cuarenta y cinco (45) días siguientes, el Tribunal Supremo Electoral convocará a un referéndum, par que el pueblo ecuatoriano apruebe o rechace el texto de la nueva Constitución por, al menos, la mitad más uno de los sufragantes.

<sup>20</sup> La elección, se celebró con toda normalidad el día 15 de abril de 2007 y los resultados que arrojó, fueron los siguientes: votaron 6.5 millones de ciudadanos, de los cuales, votaron por el sí 5.3. millones (81.72%); por el no 814, 000 (12%) y entre votos blancos y nulos sumaron menos de 400, 000 (6%), con lo cual, la aprobación fue rotunda. En el mismo año, el 24 de abril, se expidió la convocatoria por el Tribunal Supremo Electoral, para la Elección de Asambleístas, la cual se celebró el 30 de septiembre, se aprobó a los integrantes del Congreso Constituyente por más del 70% del total del electorado de la República del Ecuador. En el día de la celebración, acudieron observadores de la Unión Europea (27 países), la Organización de Estados Americanos (OEA, con más de 30 países afiliados), el Parlamento andino, el Centro Carter, entre otras organizaciones d la observación internacional.

rar la nueva Norma Rectora de la República del Ecuador, proceso que concluyó el 25 de julio de 2008, día en que la Asamblea entregó al Tribunal Supremo Electoral la Constitución aprobada, documento que fue sometido al Referéndum, proceso que debía ser celebrado dentro de los 45 días posteriores.<sup>21</sup>

### III. Referéndum del 28 de septiembre de 2008

#### 1. Convocatoria

La Asamblea Constituyente entregó una propuesta de Constitución, integrada por IX títulos, 40 capítulos, 95 secciones y 444 artículos.<sup>22</sup> El referéndum aprobatorio para que la ciudadanía ecuatoriana empadronara, se debía pronunciar sobre la siguiente pregunta:

¿Aprueba usted el texto de la una Constitución Política de la República elaborado por la Asamblea Constituyente?

La campaña electoral inició el 8 de agosto de 2008 y culminó el 25 de septiembre del mismo año, para lo cual, el texto constitucional propuesto, tendría una amplia difusión; para lo cual, se realizó el Acuerdo de Cooperación Interinstitucional para el voto relativo al Referéndum Aprobatorio en el exterior, entre el Tribunal Supremo Electoral y el Ministerio de Relaciones Exteriores.<sup>23</sup>

Así, se dispuso la ubicación de los Diarios *El Universo* y *La Hora*, con el fin de que se publique dicha convocatoria en las 24 Provincias del Ecuador y en las zonas de Europa, Norteamérica (EUA y Canadá), América Latina y otros consulados.<sup>24</sup>

En forma simultánea, se realizó la campaña de información sobre

---

<sup>21</sup> Cfr. Ecuador: Referéndum 2008, Tribunal Supremo Electoral, Documentos Electorales, número 23, Quito, Ecuador, pp. 19 y ss.

<sup>22</sup> La Convocatoria del Tribunal Superior de justicia constaba de 8 puntos y fue aprobada el día siete del mes de agosto de 2008.

<sup>23</sup> El Referéndum se realizó a partir de las 7:00 horas del día, hasta las 17:00 horas domingo 28 de septiembre de 2008.

<sup>24</sup> Para un universo de 9.7 millones de ciudadanos con el límite de gasto electoral de 292, 559 dólares.

el texto constitucional, la cual es competencia del Tribunal Supremo Electoral, desde la expedición de la convocatoria hasta dos días antes de la celebración del sufragio.<sup>25</sup>

En tal sentido, la Dirección de Comunicación Social del Tribunal Superior Electoral, contrató a una agencia de publicidad para informar y motivar al electorado y a los Miembros de las Juntas Receptoras del Voto, tanto a nivel nacional como en el exterior, para que participar en el proceso de sufragio del Referéndum 2008.<sup>26</sup>

A partir de entonces, en diferentes medios, inició una campaña a favor y en contra del Nuevo Proyecto de Constitución; en el mismo sentido, los partidos políticos, los ciudadanos y personas, en cuanto a animales políticos, también emitían su opinión.<sup>27</sup>

## 2. Observación Internacional

El Tribunal Supremo Electoral de la República del Ecuador, realizó un programa para la observación internacional del Referéndum Constituyente 2008, el cual abarcó desde el jueves 25 de septiembre hasta el lunes 29, en el cual intervinieron distinguidas personalidades en conferencias de orientación a los que éramos visitantes extranjeros y a quienes nos distinguieron con sus atenciones.<sup>28</sup>

Quienes asistimos a dichas pláticas fuimos personas de los siguientes

---

<sup>25</sup> Cfr. Artículo 126 de la Ley Orgánica de Elecciones, la cual señala: El Tribunal Supremo Electoral difundirá en la forma más amplia posible el asunto o cuestión materia de la consulta o proceso de revocatoria del mandato, desde la fecha de la Convocatoria hasta dos días antes del sufragio. Lo anterior, en relación con el artículo 209 de la Constitución del Ecuador y la Disposición General tercera del Mandato 12, de manera principal.

<sup>26</sup> Así, se inició una intensa campaña en radio, televisión, prensa escrita (virtual), discos compactos, Proyectos de Constituciones por escrito, páginas web y medios que forman la opinión pública tanto los ecuatorianos como los internacionales, desde el día 13 de agosto hasta el 25 de septiembre de 2008. Por tanto, comenzaron opiniones a favor y en contra de la Constitución por diversos analistas.

<sup>27</sup> Ver anexo periodístico.

<sup>28</sup> En dichas pláticas participaron personajes como el Doctor Jorge Acosta Cisneros, Presidente del Tribunal Supremo Electoral; el Arquitecto Fernando Cordero Cueva, Presidente de la Asamblea Constituyente; los licenciados Patricio Barriga y Miguel Rivadeneira de Radio Quito y de la Televisión; Doctor César Montúfar, Analista Político; y el Economista Alberto Acosta, presidente originario de la Asamblea Constituyente.

tes países y representaciones: Argentina (1), Bolivia (1), Chile (2), Colombia (3), Costa Rica (2), El Salvador (5), Guatemala (1), Honduras (1), México (2), Panamá (1), Uruguay (3), Venezuela (1), CAPEL (de 5 a 10) y la CIDH y al final integrantes de la Unión Europea (españoles, cerca de 20). Por parte de México, acudimos una representante del Instituto Federal Electoral (IFE) y un servidor, en representación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

Dentro de los temas de las pláticas, se nos hizo referencia a la tradición centralista de la República del Ecuador y cómo ya se habían celebrado consultas populares para la aprobación de alguna Constitución, como fue el caso de la del año de 1998<sup>29</sup> y que era dicha norma, la vigente y conforme a ella, se estaba realizando dicho proceso de consulta popular y referéndum para aprobar la Nueva Constitución del Ecuador.<sup>30</sup>

Hubo algunas críticas como el gasto empleado en los medios que forman la opinión pública, que la redacción del texto constitucional propuesto no contaba con la mejor técnica constitucional, se expresó que era muy poco el tiempo para que la raza ecuatoriano conociese a fondo el texto de la Nueva Constitución, que se permitían temas como el aborto, el matrimonio entre homosexuales y que se temía la centralización de poderes en el Presidente. Asimismo, hubo críticas a favor de la propuesta del Presidente Correa, como las aprobaciones a la consulta popular y el notable apoyo y aceptación de la gente hacia su propuesta, misma que se veía con gran simpatía; de igual forma, la apropiación, defensa y usufructo de los recursos naturales del Ecuador en beneficio de su gente; la formación de un Banco Central y demás medidas que se consideraban positivas para la economía del país, entre otras propuestas.<sup>31</sup>

### 3. Propuesta Constitucional

---

<sup>29</sup> Señalando como desde el Siglo XIX, y se encontraba, dentro de las Normas Rectoras de la República del Ecuador, disposiciones relativas a la institución del plebiscito.

<sup>30</sup> Que la discusión de los textos propuestos para la Nueva Constitución, contaron con la suma de las minorías políticas y que fueron tres las grandes revisiones que se realizaron, habiéndose aprobado, finalmente con 105 votos de los 130 congresistas el Régimen de Transición.

<sup>31</sup> Los opositores eran focalizados en Guayaquil y en agrupaciones políticas contrarias al Presidente Correa, grupos de derecha, religiosos, empresarios y sus interrelaciones en los poderes de hecho internacionales a ellos vinculados. Lo claro es que todo el proceso fue pacífico.

La propuesta de la Nueva Constitución, fue la siguiente:

Preámbulo.

IX Títulos.

40 Capítulos.

95 Secciones.

444 Artículos.

Título I: ***Elementos Constitutivos del Estado:***

Capítulo 1: *Principios Fundamentales* (artículos 1- 5).

Capítulo 2: *Ciudadanas y ciudadanos* (artículos 6 – 9).

Título II: ***Derechos:***

Capítulo 1: *Principios de aplicación de los derechos* (artículos 10 – 11).

Capítulo 2: *Derechos del buen vivir:*

Sección 1<sup>a</sup>: *Agua y alimentación* (artículos 12 y 13).

Sección 2<sup>a</sup>: *Ambiente sano* (artículos 14 – 15).

Sección 3<sup>a</sup>: *Comunicación e Información* (artículos 16 – 20).

Sección 4<sup>a</sup>: *Cultura y ciencia* (artículos 21 – 25).

Sección 5<sup>a</sup>: *Educación* (artículos 26 – 29).

Sección 6<sup>a</sup>: *Hábitat y vivienda* (artículos 30 – 31).

Sección 7<sup>a</sup>: *Salud* (artículo 32).

Sección 8<sup>a</sup>: *Trabajo y seguridad social* (artículos 33 – 34).

Capítulo 3: *Derechos de las personas y grupos de atención prioritaria* (artículo 35):

Sección 1<sup>a</sup>: *Adultas y adultos mayores* (artículo 36 – 38).

Sección 2<sup>a</sup>: *Jóvenes* (artículo 39).

Sección 3<sup>a</sup>: *Movilidad urbana* (artículo 40 – 42).

Sección 4<sup>a</sup>: *Mujeres embarazadas* (artículo 43).

Sección 5<sup>a</sup>: *Niñas, niños y adolescentes* (artículo 44 – 46).

Sección 6<sup>a</sup>: *Personas con discapacidad* (artículos 47 – 49).

Sección 7ª: *Personas con enfermedades catastróficas* (artículo 50).  
Sección 8ª: *Personas privadas de libertad* (artículo 51).  
Sección 9ª: *Personas usuarias y consumidoras* (artículos 52 – 55).

Capítulo 4: *Derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades* (artículos 56 – 60).

Capítulo 5: *Derechos de participación* (artículos 61 – 65).

Capítulo 6: *Derechos de libertad* (artículos 66 – 69).

Capítulo 7: *Derechos de la naturaleza* (artículos 71 – 74).

Capítulo 8: *Derechos de protección* (artículos 75 – 82).

Capítulo 9: *Responsabilidades* (artículo 83).

### Título III: **Garantías Constitucionales**

Capítulo 1: *Garantías normativas* (artículo 84).

Capítulo 2: *Políticas públicas, servicios públicos y participación ciudadana* (artículo 85).

Capítulo 3: *Garantías Jurisdiccionales*:

Sección 1ª: *Disposiciones comunes* (artículos 86 – 87).

Sección 2ª: *Acción de protección* (artículo 88).

Sección 3ª: *Acción de hábeas corpus* (artículos 89 – 90).

Sección 4ª: *Acción de acceso a la información pública* (artículo 91).

Sección 5ª: *Acción de hábeas data* (artículo 92).

Sección 6ª: *Acción por incumplimiento* (artículo 93).

Sección 7ª: *Acción extraordinaria de protección* (artículo 94).

### Título IV: **Participación y organización del poder.**

Capítulo 1: *Participación en democracia*:

Sección 1ª: *Principios de participación* (artículo 95).

Sección 2ª: *Organización colectiva* (artículos 96 – 99).

Sección 3ª: *Participación en los diferentes niveles de gobierno* (artículos 100 – 102).

Sección 4ª: *Democracia directa* (artículos 103 – 107).

Sección 5ª: *Organizaciones políticas* (artículos 108 – 111).

Sección 6ª: *Representación política* (artículo 112 – 117).

Capítulo 2: *Función Legislativa:*

Sección 1ª: *Asamblea Nacional* (artículos 118 – 128).

Sección 2ª: *Control de la acción de gobierno* (artículos 129 – 131).

Sección 3ª: *Procedimientos legislativos* (artículos 132 – 140).

Capítulo 3: *Función Ejecutiva:*

Sección 1ª: *Organización y funciones* (artículos 141 – 154).

Sección 2ª: *Consejos nacionales de igualdad* (artículos 156 – 157).

Sección 3ª: *Fuerzas Armadas y Policía Nacional* (artículos 158 – 163).

Sección 4ª: *Estados de excepción* (artículos 164 – 166).

Capítulo 4: *Función Judicial y justicia indígena:*

Sección 1ª: *Principios de la administración de justicia* (artículos 167 – 170).

Sección 2ª: *Justicia indígena* (artículo 171).

Sección 3ª: *Principios de la Función Judicial* (artículos 172 – 176).

Sección 4ª: *Organización y funcionamiento* (artículos 177 - 178).

Sección 5ª: *Consejo de la Judicatura* (artículos 179 – 181).

Sección 6ª: *Justicia ordinaria* (artículos 182 – 188).

Sección 7ª: *Jueces de Paz* (artículo 189).

Sección 8ª: *Medios alternativos de solución de conflictos* (artículo 190).

Sección 9ª: *Defensoría Pública* (artículos 191 – 193).

Sección 10ª: *Fiscalía General del Estado* (artículos 194 - 198).

Sección 11ª: *Sistema de protección de víctimas y testigos* (artículo 198).

Sección 12ª: *Servicio notarial* (artículos 199 – 200).

Sección 13ª: *Rehabilitación social* (artículos 201 – 203).

Capítulo 5: *Función de Transparencia y Control Social:*

Sección 1ª: *Naturaleza y funciones* (artículos 204 – 206).

Sección 2ª: *Consejo de Participación Ciudadana y Control Social* (artículos 207 – 211).

Sección 3ª: *Contraloría General del Estado* (artículos 211 – 212).

Sección 4ª: *Superintendencias* (artículo 213).

Sección 5ª: *Defensoría del Pueblo* (artículos 214 – 216).

Capítulo 6: *Función Electoral* (artículo 217):

Sección 1ª: *Consejo Nacional Electoral* (artículos 218 – 219).

Sección 2ª: *Tribunal Contencioso Electoral* (artículos 220 – 221).

Sección 3ª: *Normas comunes de control político y social* (artículos 222 – 224).

Capítulo 7: *Administración pública*:

Sección 1ª: *Sector Público* (artículos 225 – 226).

Sección 2ª: *Administración Pública* (artículos 227 – 228).

Sección 3ª: *Servidoras y servidores públicos* (artículos 229 – 234).

Sección 4ª: *Procuraduría General del Estado* (artículos 235 – 237).

Título V: ***Organización Territorial del Estado***:

Capítulo 1: *Principios generales* (artículo 238 – 241).

Capítulo 2: *Organización del territorio* (artículos 242 – 250).

Capítulo 3: *Gobiernos autónomos descentralizados y regímenes especiales* (artículos 251 – 259).

Capítulo 4: *Régimen de competencias* (artículos 260 – 269).

Capítulo 5: *Recursos económicos* (artículos 270 – 274).

Título VI: ***Régimen de Desarrollo***:

Capítulo 1: *Principios generales* (artículos 275 – 278).

Capítulo 2: *Planificación participativa para el desarrollo* (artículos 279 – 280).

Capítulo 3: *Soberanía alimentaria* (artículos 281 – 282).

Capítulo 4: *Soberanía económica*:

Sección 1ª: *Sistema económico y política económica* (artículos 283

– 284).

Sección 2ª: *Política fiscal* (artículos 285 – 288).

Sección 3ª: *Endeudamiento público* (artículos 289 – 291).

Sección 4ª: *Presupuesto General del Estado* (artículos 292 – 299).

Sección 5ª: *Régimen tributario* (artículo 300 – 301).

Sección 6ª: *Política monetaria, cambiaria, crediticia y financiera* (artículos 302 – 303).

Sección 7ª: *Política comercial* (artículos 304 – 307).

Sección 8ª: *Sistema financiero* (artículos 308 – 312).

Capítulo 5: *Sectores estratégicos, servicios y empresas públicas* (artículos 313 – 318).

Capítulo 6: *Trabajo y producción*:

Sección 1ª: *Formas de organización y de la producción y su gestión* (artículos 319 – 320).

Sección 2ª: *Tipos de propiedad* (artículos 321 – 324).

Sección 3ª: *Formas de trabajo y su retribución* (artículos 325 – 333).

Sección 4ª: *Democratización de los factores de la producción* (artículo 334) .

Sección 5ª: *Intercambios económicos y comercio justo* (artículos 335 – 337).

Sección 6ª: *Ahorro e inversión* (artículos 338 – 339).

Título VII: ***Régimen del buen vivir***:

Capítulo 1: *Inclusión y equidad* (artículos 340 – 342):

Sección 1ª: *Educación* (artículos 343 – 357).

Sección 2ª: *Salud* (artículos 358 – 366).

Sección 3ª: *Seguridad social* (artículos 367 – 374).

Sección 4ª: *Hábitat y vivienda* (artículos 375 – 376).

Sección 5ª: *Cultura* (artículos 377 – 380).

Sección 6ª: *Cultura física y tiempo libre* (artículos 381 – 383).

Sección 7ª: *Comunicación social* (artículo 384).

Sección 8ª: *Ciencia, tecnología, innovación y saberes ancestrales*

(artículo 385 – 388).

Sección 9ª: *Gestión de riesgo* (artículos 389 – 390).

Sección 10ª: *Población y movilidad urbana* (artículos 391 – 392).

Sección 11ª: *Seguridad humana* (artículo 393).

Sección 12ª: *Transporte* (artículos 394).

Capítulo 2: *Biodiversidad y recursos naturales*:

Sección 1ª: *Naturaleza y ambiente* (artículos 395 – 399).

Sección 2ª: *Biodiversidad* (artículos 400 – 403).

Sección 3ª: *Patrimonio natural y ecosistemas* (artículos 404 – 407).

Sección 4ª: *Recursos naturales* (artículo 408).

Sección 5ª: *Suelo* (artículos 409 – 410).

Sección 6ª: *Agua* (artículos 411 – 412).

Sección 7ª: *Biosfera, ecología urbana y energías alternativas* (artículos 413 – 415).

Título VIII: ***Relaciones Internacionales***:

Capítulo 1: *Principios de las relaciones internacionales* (artículo 416).

Capítulo 2: *Tratados e instrumentos internacionales* (artículos 417 – 422).

Capítulo 3: *Integración latinoamericana* (artículo 423).

Título IX: ***Supremacía de la Constitución***:

Capítulo 1: *Principios* (artículos 424 – 428).

Capítulo 2: *Corte Constitucional* (artículos 429 – 440).

Capítulo 3: *Reforma de la Constitución* (artículos 441 – 444).

***Disposiciones Transitorias*** (30)

Disposición Derogatoria

Régimen de Transición:

Capítulo I: *Naturaleza de la transición* (artículo 1).

Capítulo II: *De las elecciones* (artículos 2 – 15).

Capítulo III: *DE la transición institucional* (artículos 16 – 30): Proceso de transición, función legislativa, función electoral, Consejo de la Judicatura, Corte Nacional de Justicia, estabilidad de los funcionarios judiciales, Corte Constitucional, transición de otras entidades, vigencia de las designaciones provisionales, Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.<sup>32</sup>

## IV. Resultados del referéndum 2008

### 1. Votación del 28 de septiembre de 2008

La estructura político electoral de la República del Ecuador, es la Nación o República, después las Provincias o Departamentos, los Cantones, las parroquias y los sectores. Las Provincias son:

1. Azuay.
2. Bolívar.
3. Cañar
4. Carchi.
5. Cotopaxi.
6. Chimborazo.
7. El Oro.
8. Esmeraldas.
9. Galápagos.
10. Guayas.
11. Imbabura.
12. Loja.
13. Los Ríos.
14. Manabí.
15. Morona.
16. Napo.
17. Orellana.

---

<sup>32</sup> Cfr. Constitución 2008. Dejemos el pasado atrás. Publicación Oficial de la Asamblea Constituyente, Quito, Ecuador, 2008.

18. Pastaza.
19. Pichincha.
20. Santa Teresa.
21. Santo Domingo.
22. Sucumbios.
23. Tungurahua.
24. Zamora.

Cada sector es la célula básica de la estructura territorial electoral, el cual se integra por 200 electores; por cada doscientos electorales, se forma una Junta, integrada por un Presidente, un Secretario y tres vocales.<sup>33</sup>

Los integrantes de las Juntas se reunieron el domingo a partir de las siete de la mañana, para los efectos de preparar las urnas y las boletas del sí o no, sentidos en que debían votar los ciudadanos a partir de los 8:00 horas, lo cual, se llevó sin ningún contratiempo.<sup>34</sup>

En Guayaquil, ciudad donde tuvimos el privilegio de participar como observadores, la votación inició de una manera muy puntual, a las ocho horas, en Quito, por ejemplo, fue un poco después, entre las 8:30 horas y las 9:00 de la mañana, irregularidad no grave o que tiene relación con la cultura jurídica de la población pero que no significa que haya existido alguna falla en cuanto a la afectación de la libertad del sufragio de los hermanos ecuatorianos.<sup>35</sup>

En el mismo sentido, en las zonas rurales de Guayaquil, existían

---

<sup>33</sup> Cabe recordar que conforme a la Constitución Gaditana, la mesa receptora de la votación en las parroquias, se integraba por un Presidente, un Secretario y dos escrutadores; de igual forma, cada parroquia, se integraba por cada 200 ó 300 vecinos, v. COVARRUBIAS DUEÑAS; José de Jesús: Enciclopedia Jurídico Electoral del México, coeditada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la Universidad de Guadalajara, México, 2003. En especial, el Tomo I: Normas Rectoras Electorales de México, en particular: Constitución de Cádiz, España, Título III: De las Cortes, Capítulo III: DE las Juntas Electorales de Parroquia, artículos 35 – 58.

<sup>34</sup> En general, en casi todas las casillas de Guayaquil, cada votante tardaba de 3 a 5 minutos en realizar su voto. En las horas de mediodía, en algunos centros de votación, donde se juntaban cientos de Juntas Receptoras de la votación, podían durar de 5 a 10 minutos, en general, la votación se realizó con celeridad, sin actitudes ilegales y de una manera muy amable.

<sup>35</sup> Cabe resaltar, que muchas juntas receptoras se integraban por estudiantes universitarios, lo cual facilitaba a las personas que acudían a emitir su voto y de igual forma, los universitarios, de manera ágil y rápida atendían a los ciudadanos y aclaraban cualquier duda que ellos pudiesen tener.

letreros o algunas letras pintadas en contra del sí, dado que se consideraba que en Guayaquil, la mayor parte de la población estaba en contra de aprobar la Nueva Constitución, lo cual fue relativamente cierto, ya que en la ciudad, triunfó el no, pero en toda la provincia ganó el sí.<sup>36</sup>

En la República del Ecuador, votó más del setenta por ciento del total de los 9 millones de ciudadanos, además de los residentes en el extranjero, que fue entre el 30 al 40 por ciento; lo cual arrojó que cerca del 70% del total de los votantes, se pronunciaron porque sí se aprobara una Nueva Constitución para la hermana República del Ecuador, que en el actual momento, se encuentra ya en la etapa de transición.<sup>37</sup>

De la anterior observación electoral, podemos concluir, que fue un proceso muy limpio, legítimo, conforme a las Normas Rectoras y legales de la hermana República del Ecuador, dado que el pueblo, en uso de sus facultades soberanas, votó a favor de que exista una nueva Constitución.<sup>38</sup>

---

<sup>36</sup> Señalamiento que también realizamos a las autoridades locales, las cuales expresaron que estábamos en lo cierto, pero que ya no era el momento de poder quitar dichas mantas o propaganda; por lo que los mensajes continuaron previo y durante a la jornada electoral.

<sup>37</sup> Lo cual tiene una relación directa con los procesos electorales de las también hermanas repúblicas de Bolivia y de Venezuela.

<sup>38</sup> Considero que quienes acudimos a la observación internacional, en lo general, cumplimos con la Declaración de principios para la observación internacional de elecciones así como el Código de conducta para observadores internacionales de elecciones.

## V. Bibliografía

- AGUIRRE ABAD, Francisco: “*Bosquejo histórico de la República del Ecuador*”, Corporación de Estudios y Publicaciones, Guayaquil, 1972.
- ANDRADE, Roberto: “*Historia del Ecuador*”, Ed. Reed & Reed, Guayaquil, sin fecha.
- ARGENTINA, Comité del Bicentenario:  
<http://www.bicentenario.gov.ar>
- AYALA, Enrique: “*Nueva Historia del Ecuador*”, coedición CEN-Grijalbo, Quito, 1983.
- BIBLIOTECA VIRTUAL MIGUEL CERVANTES, “*Constituciones Hispanoamericanas*”. <http://www.cervantesvirtual.com>
- BORRERO, Alfonso María: “*Cuenca en Pichincha*”, CCE Núcleo del Azuay, Cuenca, 1972, 2 vol.
- BORJA Y BORJA, Ramiro: “*Derecho Constitucional Ecuatoriano*”, Digital Press, tercera edición, Tomo I, Quito, Ecuador, pp. 393 y ss.
- CEVALLOS GARCÍA, Gabriel: “*Las ideas liberales en el Ecuador: breve esquema para su historia*”, Revista de Historia de las Ideas, PUCE-CCE, Quito, 1960, pp. 55-85.
- CHILE, Comisión Bicentenario: <http://www.bicentenario.gov.cl/>
- COLOMBIA, Alta Consejería para el Bicentenario de la Independencia: <http://www.bicentenarioindependencia.gov.co>
- COMENGE, Rafael: “*Antología de las Cortes de Cádiz*”, Editorial Analecta, Madrid, España, 1909.
- COVARRUBIAS DUEÑAS, José de Jesús: “*Enciclopedia Jurídico Electoral de México*”, coeditada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la Universidad de Guadalajara, México, 2003.
- CUEVA, Agustín: “*El Proceso de dominación política en Ecuador*”, Ediciones Crítica, Quito, 1972.
- DE GANDIA, Enrique: “*La independencia americana*”, Buenos Aires, Cía. General Fabril Editora, 1961.
- ECUADOR, Comisión Nacional Permanente de Conmemoraciones Cívicas: <http://www.conmemoracionescivicas.gov.ec/>

- FUENTES-FIGUEROA, Julián: *“La emancipación del Ecuador”*, 2 vol., Graficas Herpa, Caras, 1984.
- GANDARA E., Gral. Marcos. *“Los militares y la política en el Ecuador, 1830-1980”*, en *“Libro del Sesquicentenario: Política y Sociedad”*, CEN, Quito, 1980, pp. 165-170.
- GARCÍA JORDAN, Pilar: *“Misiones, soberanía nacional y delimitación de fronteras, siglo XIX y XX. Perú, Ecuador y Bolivia, en Memorias del IX Congreso Internacional de Historia de América”*, 3 vols., Sevilla, 1992, vol. 1, pp. 115-131.
- GIMENO, Ana: *“Una tentativa monárquica en América. El caso ecuatoriano”*, Ed. BCE, Colección Histórica, vol. XVIII, Quito, 1988.
- HURTADO, Oswaldo: *“El poder político en Ecuador”*, Edcs. PUCE, Quito, 1977.
- IDIS, Cuenca: *“Historia de los partidos políticos en el Ecuador”*, Edcs. NUEVA, Quito, 1980-1982.
- LARREA, Carlos y SOMMARUGA, Silvia: *“Las elecciones presidenciales en el Ecuador”*, FLACSO, Quito, 1985.
- LEVI CASTILLO, Roberto: *“Fue el Puma de Zapotal Coronel Cayetano Cestarís, el verdadero vencedor de la Batalla del Pichincha?”*, en RUG, No. 72, 1988, pp. 164.
- LYNCH, John: *“Las revoluciones hispanoamericanas. 1808-1826”*, Ed. Ariel, Barcelona, 1976.
- MORENO YAÑEZ, Segundo: *“Monografía histórica de la región nuclear Ecuatoriana”*, Consejo Provincial de Pichincha, Quito, 1981.
- OCAMPO LÓPEZ, Javier: *“Historia de las Ideas de Interacción de América Latina”*, Tomo I, Editorial Bolivariana Internacional, Tunja, 1981.
- PAREJA DIEZCANSECO, Alfredo: *“Ecuador: La República de 1830 a nuestros días”*, Ed. Universitaria, Quito, 1979.
- PÉREZ PIMENTEL, Rodolfo: *“Diccionario biográfico del Ecuador”*, 5 tomos, Ed. de la UG, Guayaquil, 1987.
- PUIGGROS, Rodolfo: *“De la colonia a la Revolución”*, Buenos Aires, Ediciones Leviatán, 1977.
- QUINTERO, Rafael y SILVA, Erika: *“Ecuador, una nación en ciernes”*, FLACSO- Abya Yala, Quito, 1991.
- ROIG, Arturo Andrés: *“El pensamiento social de Juan Montalvo: sus lecciones al pueblo”*, Ed. Tercer Mundo, Quito, 1984.

SALVADOR LARA, Jorge: *“Escorzos de Historia Patria”*, Quito, 2002.

SÁNCHEZ NÚÑEZ, Jorge: *“Las luchas populares en la costa en el siglo XIX”*, Memorias del II EHRESE, IDIS, Cuenca, Ecuador, 1978.

*“El marco internacional de la independencia”*, NHDE, coedición CEN-Grijalbo, Quito, Ecuador, 1989.

SOLER, Ricaurte: *“El pensamiento político en los siglos XIX Y XX”*, Panamá, Ediciones de la Universidad de Panamá, 1988.

VALENCIA LLANO, Alonso: *“Elites, burocracia, clero y sectores populares en la Independencia Quiteña (1809-1812)”*, en rev. Procesos No. 3, pp. 55-101.

ZEA, Leopoldo y MAGALLÓN, Mario: *Geopolítica de América Latina y el Caribe*, Fondo de Cultura Económica, UNESCO E Instituto Panamericano de Geografía e Historia, México, 1999.

*“El paradigma del constitucionalismo Iberoamericano y latino en nuestra democracia”*, **Varios Autores**, México Líder Nacional, México, 2008.

*Justicia Electoral* es una publicación periódica  
del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,  
se imprimió en enero de 2009,  
su tiraje fue de 1,500 ejemplares.