

Justicia Electoral

Revista del Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación

Sección Doctrinal

Distorsiones de la propaganda política

**Marco Antonio Baños
y Luis Miguel Carriedo**

Sección Estados

Apertura de paquetes electorales en el estado de Puebla

Reynaldo Lazcano Fernández

Sección Entrevista

Conversando con José Woldenberg Karakowsky

Enrique Ochoa Reza



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

JIE

*Justicia
Electoral*

Revista del Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación

Cuarta Época, vol. 1, núm. 5, 2010

342.702 Justicia electoral / Tribunal Electoral del Poder Judicial
J888e de la Federación .— Cuarta época, vol. 1, No. 5, 2010
2010 - . — México : Tribunal Electoral del Poder Judicial de la
Federación, 2010 - .
v.

ISSN 0188-7998

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

Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Cuarta Época, vol. 1, núm. 5, año 2010.

Edición y distribución: Coordinación de Comunicación Social
del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Teléfonos: 54 84 54 10 ext. 5616 y 5620

Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, revista periódica, agosto 2010. Editor responsable: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Número de Certificado de Reserva otorgado por el Instituto Nacional del Derecho de Autor: 04-2010-052713451900-102. Número de Certificado de Licitud de Título: (en trámite). Número de Certificado de Licitud de Contenido: (en trámite). Domicilio de la publicación: Av. Carlota Armero 5000, Col. CTM Culhuacán, Del. Coyoacán, CP. 04480, México DF. Imprenta: Litográfica Dorantes S.A. de C.V., Oriente 241-A núm. 29, Col. Agrícola Oriental, Del. Iztacalco, CP. 08500, México, DF. Distribuidor: Coordinación de Comunicación Social del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Av. Carlota Armero 5000, Col. CTM Culhuacán, Del. Coyoacán, CP. 04480. México DF.

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

Impreso en México.

Directorio Sala Superior

Magda. María del Carmen Alanís Figueroa

Presidenta

Magdo. Constanancio 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

Mtro. 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

Lic. Yairsinio David García Ortiz

Coordinador de Asuntos Jurídicos

Lic. Cecilia Tapia Mayans

Coordinadora Técnica Administrativa

Lic. Gustavo Everardo Varela Ruíz

Contralor Interno

Dr. Enrique Ochoa Reza

Director del Centro de Capacitación Judicial Electoral

Mtro. Jaime Antonio Gómez Mandujano

Coordinador de Recursos Humanos y Enlace Administrativo

C.P. Álvaro Raúl Lozada Cortés

Coordinador Financiero

Lic. Alfonso Fernández Cruces

Coordinador de Adquisiciones, Servicios y Obra Pública

Lic. Rodrigo Esparza Cristerna

Coordinador de Protección Institucional

Comité Académico y Editorial

Magda. María del Carmen Alanís Figueroa
Magdo. Flavio Galván Rivera
Magdo. Manuel González Oropeza
Magdo. Salvador Olimpo Nava Gomar
Dra. Karina Mariela Ansolabehere Sesti
Dr. Álvaro Arreola Ayala
Dr. Lorenzo Córdova Vianello
Dr. Rafael Estrada Michel
Dr. Ruperto Patiño Manffer

Secretarios Técnicos

Dr. Enrique Ochoa Reza
Lic. Octavio Mayén Mena

Contenido

Presentación	11

Sección Doctrinal

Introducción a los sistemas electorales
de los países árabes e islámicos

*Introduction to Electoral Systems in Arabic
and Islamic Countries*

Dieter Nohlen	19

Derechos Políticos en el ámbito
del Derecho Internacional

*Political Rights within the Frame
of International Law*

Daniel Tacher Contreras	37

Utilización de símbolos, expresiones, alusiones
o fundamentaciones de carácter religioso
en la propaganda de los partidos
y agrupaciones políticas nacionales

*Use of Religious Symbols, Expressions,
References or Fundamentals in Parties
and National Political Associations Propaganda*

Manuel González Oropeza y Carlos Báez Silva	63

Distorsiones de la propaganda política

Distortions in Political Propaganda

Marco Antonio Baños y Luis Miguel Carriedo	129

Comunicación política, sistema electoral
y equidad en las elecciones de 2006 y 2009

*Political Communication, Electoral System
and Impartiality in the Elections of 2006 and 2009*

Adrián S. Gimete-Welsh y Guillermina Martínez Bermúdez	149

Ventajas de la personalización del sistema
de representación proporcional

*The Advantages of Personalizing the Proportional
Representation System*

Jorge Alberto Zamacona Madrigal	183

Índice heterodoxo de calidad electoral subnacional en México <i>The Heterodox Index of Sub-national Electoral Quality in Mexico</i> Ernesto Hernández Norzagaray y Lorena Schobert Lizárraga	215
Independencia judicial: perspectivas conjugadas en contextos de consolidación democrática <i>Judicial Independence: Mixed Perspectives in Democracy Consolidation Contexts</i> Arturo Ramos Sobarzo	259
 <i>Sección Estados</i>	
Acciones por omisión legislativa como medio de control constitucional en materia electoral <i>Actions Due to Legislative Omission as a Means of Constitutional Control in Electoral Issues</i> Raúl Montoya Zamora	289
El problema de la determinancia cuantitativa y una propuesta de solución parcial <i>The Problem of Quantitative Determinacy and a Partial Solution Proposal</i> Sylvia Rodarte Nava et al.	311
Principios y fundamentos para el debate sobre el federalismo judicial <i>Principles and Fundamentals for the Debate about Judicial Federalism</i> José Lorenzo Álvarez Montero	333
Nuevo federalismo: fortalecimiento de la autonomía de las entidades federativas <i>The New Federalism: Enforcing the Autonomy of Federal States</i> Alma Delia Eugenio Alcaraz	365

El procedimiento sancionatorio previsto
en el artículo 61 del Código Electoral
del Distrito Federal. Deficiencias jurídicas
e implicaciones

*Penal Procedures Provided in Article 61st
of the Electoral Code for the Federal District.
Legal Shortcomings and their Consequences*

Carla A. Humphrey Jordan 389

Asignación de regidurías de representación
proporcional en el estado de Jalisco

*Assigning Council areas by Proportional
Representation in the State of Jalisco*

Luis Antonio Corona Nakamura 419

Apertura de paquetes electorales
en el estado de Puebla

Opening Ballot Boxes in Puebla State

Reynaldo Lazcano Fernández 441

Sección Documental

Introducción

Rafael Caballero Álvarez 459

Advertencia Importante sobre las próximas
elecciones de los ayuntamientos 463

Bases de convocatoria a cortes, expuestas
por la comisión de ella, y anotadas por un ciudadano 470

Proyecto de nuevo reglamento para las
elecciones de los representantes del pueblo
en las primeras cortes 477

Sección Entrevista

Entrevista a José Woldenberg Karakowsky

Enrique Ochoa Reza 491

Sección Bibliográfica

México, el nuevo escenario político
ante el bicentenario de *Manuel Alcántara Sáez*
y *Ernesto Hernández Norzagaray*

***Ernesto Casas Cárdenas* 525**

Transición. Conversaciones y retratos
de lo que se hizo y se dejó de hacer
por la democracia en México
de Carmen Aristegui y Ricardo Trabulsi

***Marco Antonio Pérez de los Reyes y*
Enrique Inti García Sánchez 533**

Presentación

En el marco del Bicentenario de la Independencia de México y el Centenario de la Revolución Mexicana, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación presenta el número 5 de la revista *Justicia Electoral*.

Esta importante celebración nos ha motivado a transitar a la Cuarta Época de nuestra publicación, permitiendo engalanarnos con un nuevo diseño editorial. No obstante, las secciones permanecen: Doctrinal, Estados, Documental, Entrevista y Bibliográfica.

En este número, el lector podrá encontrar artículos de académicos, magistrados, consejeros electorales y funcionarios públicos en general, que a través de sus análisis revisan los temas de actualidad en el ámbito jurídico y político-electoral.

En la sección Doctrinal, se presentan dos artículos que analizan fenómenos en el ámbito internacional. El primero de ellos es la publicación de la Conferencia inaugural del curso de verano 2009 de la Universidad Autónoma de Madrid, dictada por el prestigiado investigador alemán Dieter Nohlen.

La conferencia denominada “¿Cómo entender, analizar y observar las elecciones en los países árabes e islámicos?”, realiza una interesante y detallada descripción de los principales conceptos en materia electoral aplicados al contexto de los países árabes. El trabajo describe específicamente cómo es que se entienden y se aplican estos conceptos en los países del mundo en el norte de África y en el Oriente Próximo, lo cual ayuda a reflexionar y comprender el funcionamiento de sus sistemas políticos.

En el segundo artículo de corte internacional denominado “Los derechos políticos en el ámbito del Derecho Internacional”, Daniel Tacher

Contreras aborda la trascendencia cobrada en las últimas décadas por las instituciones y tribunales internacionales a raíz de que los individuos acuden a estas instancias en la búsqueda del reconocimiento de sus derechos políticos, haciendo frente al ejercicio arbitrario de los poderes nacionales no democráticos.

En otro orden de ideas, en esta sección también se incluyen tres artículos relacionados con la propaganda política.

El primero de estos artículos, elaborado por Manuel González Oropeza y Carlos Báez Silva, sistematiza las principales resoluciones en donde el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se ha pronunciado sobre la prohibición del uso de símbolos, expresiones, alusiones o fundamentaciones de carácter religioso en la propaganda política y electoral.

Por su parte, Marco Antonio Baños y Luis Miguel Carreido en su artículo “Distorsiones de la propaganda política” hacen un análisis sobre las restricciones que se han presentado para evitar el “engaño” en el contenido y presentación de la publicidad en términos comerciales, más no así en la propaganda política o gubernamental.

Este acontecimiento ha provocado que la ciudadanía pueda confundir la opinión de un comunicador con la de un mensaje contratado por algún partido político.

El tercer artículo que trata el tema de la propaganda política es el intitulado “Comunicación política, sistema electoral y equidad en las elecciones de 2006 y 2009”, sus autores, Adrián Giménez-Welsh y Guillermina Martínez Bermúdez, relacionan los mensajes políticos emitidos por el Ejecutivo y el partido en el gobierno con la sobrerepresentación del partido oficial en los procesos electorales, lo cual genera una violación al principio de equidad en la contienda electoral.

El siguiente artículo de la sección Doctrinal es de la autoría de Jorge Alberto Zamacona Madrigal, quien analiza las características del Sistema de Representación Proporcional alemán y las ventajas que representa para el principio de proporcionalidad. Asimismo, muestra las líneas por las cuales se podría implementar un sistema similar en México.

Ernesto Hernández Norzagaray y Lorena Schobert Lizárraga sostienen una propuesta de índice heterodoxo aplicada a las 32 entidades federativas, la cual les permitió analizar la variedad de diseños institucionales y sus efectos en la calidad de la democracia local.

El último artículo de la sección Doctrinal de este número es el de Arturo Ramos Sobarzo: “La independencia judicial: perspectivas conjugadas en contextos de consolidación democrática”. El autor sostiene en él tres perspectivas desde las cuales se puede estudiar la independencia judicial en el contexto de la consolidación democrática mexicana. El estudio se encuentra enfocado a las cortes supremas y órganos terminales, al ser éstos los que por su relevancia institucional requieren un mayor grado de independencia en la toma de decisiones.

En este número, la sección Estados se compone de siete artículos que atienden problemáticas propias de los estados de la República Mexicana.

En primer orden encontraremos el artículo de Raúl Montoya Zamora denominado “Acerca de la necesidad de las acciones por omisión legislativa como medio de control constitucional en materia electoral”. En este trabajo, el autor realiza un recuento conceptual de lo que se podría denominar “acciones por omisión legislativa” y la problemática entorno a la legislación. Asimismo, hace una propuesta de reforma a la Constitución Política, donde se considere el medio de control constitucional en cita.

“El problema de la determinancia cuantitativa y una propuesta de solución parcial” es el nombre del artículo presentado por Silvia Rodarte Nava, Alfonso Roiz Elizondo, Arturo Villalpando Pacheco, Carlos Chavarría Cuevas, Llaqueline Silva Silva, María Guadalupe Tiscareño, María Olivia Landa Benítez y Rosa María Reséndez Martínez. El trabajo propone la implementación de un reloj automatizado que plasme la hora exacta de la recepción del sufragio, lo cual permitiría contabilizar con mayor certeza la cantidad de votos que hayan sido afectados ante la existencia de algún hecho irregular durante los procesos electorales en el estado de Zacatecas.

José Lorenzo Álvarez Montero en su artículo “Principios y fundamentos para el debate sobre el federalismo judicial”, argumenta que dos de las principales problemáticas que afectan el ejercicio pleno de la autonomía estatal son el centralismo político y la inobservancia del principio de la división de poderes de sus detentadores judiciales en relación a los poderes legislativo y ejecutivos en las entidades federativas.

En esta misma ruta, Alma Delia Eugenio Alcaraz en su artículo “El nuevo federalismo: fortalecimiento de la autonomía de las entidades federativas” sostiene que las reformas federales en materia electoral del año 2007 a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, representan un atentado a la autonomía de las entidades federativas, al presentarse la intromisión del legislador federal en asuntos inherentes a la autorregulación de los procesos electorales de los estados.

En el artículo “Deficiencias jurídicas del procedimiento sancionatorio previsto en el artículo 61 del Código Electoral del Distrito Federal y sus implicaciones en el ejercicio de los derechos político electorales del ciudadano”, Carla Humphrey Roldán estudia las características del proceso sancionatorio, según el cual el rebase de los topes de gastos de campaña, aprobados por la autoridad administrativa electoral local, tendría como consecuencia tanto la nulidad de la elección correspondiente como la restricción al candidato ganador de la elección y al partido político infractor para participar en el proceso electoral extraordinario que tuviera que llevarse a cabo.

Por su parte, el artículo “Asignación de regidurías de representación proporcional en el estado de Jalisco”, de la autoría de Luis Antonio Corona Nakamura, muestra un estudio sobre la representación proporcional en el estado de Jalisco, enfatizando la elección de regidurías en la entidad y exponiendo algunas propuestas respecto de reformas necesarias al Código Electoral y de Participación.

El último artículo de la sección Estados es el de Reynaldo Lazcano Fernández, denominado “La apertura de paquetes electorales en el estado de

Puebla". En el documento se describen algunas de las características sobre la legislación en esta materia y se describen algunas ventajas sobre este procedimiento.

A propósito de la celebración del Bicentenario de la Independencia de México, en la sección Doctrinal se presentan tres documentos que permitirán al lector identificar las formas en que se organizaban las elecciones en 1821. La nota introductoria a estos documentos fue realizada por Rafael Caballero Álvarez.

En la sección Entrevista se presenta la realizada a José Woldenberg Karakowsky sobre su reciente publicación *El desencanto*, la cual fue realizada por el doctor Enrique Ochoa Reza, Director del Centro de Capacitación Judicial Electoral. Más que comentarios sobre el libro, en este documento el lector podrá observar un balance de la democracia actual en nuestro país.

Finalmente, y como es habitual, se presentan en la sección Bibliográfica dos reseñas de libros publicados en 2009, los cuales realizan balances de la democracia mexicana a propósito de la celebración del Bicentenario del Inicio de la Independencia y el Centenario de la Revolución Mexicana.

El primero de ellos es *México, el nuevo escenario político ante el bicentenario*, dicha publicación fue coordinada por Manuel Alcántara Sáez y Ernesto Hernández. La reseña fue realizada por Ernesto Casas Cárdenas.

La segunda reseña fue elaborada por Marco Antonio Pérez de los Reyes y Enrique Inti García sobre el libro *Transición. Conversaciones y retratos de lo que se hizo y se dejó de hacer por la democracia en México*, de la autoría de Carmen Aristegui y Ricardo Trabulsi.

Es interés del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que los textos aquí presentados, en el marco de la celebración del Bicentenario del Inicio de la Independencia y el Centenario de la Revolución Mexicana, alienten a la reflexión de los avances que como país hemos logrado en términos institucionales, pero también que colaboren a vislumbrar hacia dónde queremos ir.

Sección
Doctrinal

Introducción a los sistemas electorales de los países árabes e islámicos*

*Introduction to Electoral Systems
in Arabic and Islamic Countries*

Dieter Nohlen**

RESUMEN

El artículo detalla las principales consideraciones conceptuales y comparativas en materia electoral en una confrontación con los procesos electorales experimentados en los países árabes e islámicos, con el fin de percibir las particularidades de los fenómenos en su contexto regional. El trabajo también confronta las elecciones árabes con las propiedades que tienen las elecciones en el mundo de las democracias occidentales.

PALABRAS CLAVE: islámico, democracia, elecciones, sufragio, sistema electoral.

ABSTRACT

This paper explains the main conceptual and comparative considerations on electoral issues facing the electoral process in Arabic and Islamic countries. The goal is to perceive the attributes of the phenomena within the regional context. The article also confronts elections in Arab countries with the proprieties of elections in occidental democracies.

KEYWORDS: islamic, democracy, elections, suffrage, electoral system.

* Conferencia inaugural del Curso de Verano de la Universidad Autónoma de Madrid "¿Cómo entender, analizar y observar las elecciones en los países árabes e islámicos?", Miraflores de la Sierra, 7 de septiembre de 2009.

** Profesor de la Universidad de Heidelberg.

El tema que los organizadores del Curso de Verano me propusieron implica una referencia geográfica muy precisa: el mundo árabe. Y me imagino que todos los participantes de este seminario internacional confiesen un interés en el estudio del mundo en el norte de África y en el Oriente Próximo más allá del tema específico, los sistemas electorales, del cual me ocuparé en las siguientes consideraciones. La añadidura **islámico** la entiendo como una característica de estos países que ya denota algo de la problemática que tenemos que tratar. Mi introducción tiene por objetivo vincular este interés regional con un conocimiento más amplio de la materia electoral. Se centra en consideraciones conceptuales y comparativas que permiten percibir las propiedades de los fenómenos estudiados en su contexto regional. Entiendo, para empezar con lo conceptual, la noción sistema electoral, en su sentido amplio, que engloba todo lo relativo a las elecciones. Por supuesto, se podría enfocar directamente la realidad árabe e islámica en lo que son las elecciones, describiendo, por ejemplo, de forma densa lo que se puede observar empíricamente en este u otro caso concreto para después llegar a algunas abstracciones. Mi enfoque es diferente y, si no me equivoco, más conveniente para una introducción. Voy a desarrollar un panorama general de las elecciones como instituciones en varias de sus dimensiones, para luego confrontar las elecciones árabes con las propiedades que tienen las elecciones en el mundo de las democracias occidentales.

Este tipo de comparación, por cierto, puede contener problemas cuando no se restringe a funciones exclusivamente analíticas. Bastantes veces, sin embargo, el occidente, en sus expresiones político-institucionales figura como parámetro normativo del desarrollo político de las naciones que aún se diferencian del modelo occidental. Mi comparación no tiene esta intención. Se entiende más bien como aporte analítico para poder diferenciar mejor, recordando que todo trabajo científico tiene en su centro el hacer diferencias. Esta sentencia lleva a tematizar, por sobre todo, los conceptos que aplicamos para el estudio de la realidad, así como enfocar los contextos en los que se ubican los fenómenos que se analizan. El contexto es especialmente

importante cuando llegamos a la evaluación de los fenómenos. Es decir, en la parte evaluativa del trabajo científico conviene considerar que no basta valorar las instituciones en un nivel abstracto, en relación con su excelencia teórica, sino que se deben valorar en última instancia en su contexto.

En este sentido, y respecto a nuestro tema, es importante saber si hablamos de elecciones, del derecho electoral, del sistema electoral o de la organización electoral. Cada uno de los conceptos se refiere a objetos o contenidos diferentes, y en cuanto al análisis y la evaluación de estos fenómenos, cada uno requiere un planteamiento diferente y también criterios distintos para juicios específicos y tesis generales.

Elecciones

Empezamos con el concepto de elecciones. Éstas pueden ser definidas de manera doble: primero, en términos técnicos, como instrumentos para formar instituciones o para poner individuos en puestos; segundo, en términos axiológicos, como instrumentos para la democracia que posibilitan la participación política, involucran a los ciudadanos en la toma de decisiones políticas a través de designar representantes y autoridades de gobierno, garantizando al mismo tiempo su correspondencia sistemática a intereses y opiniones públicas (Pitkin 1967, 234).

De acuerdo con la definición axiológica, es decir, su asociación vital con la democracia, las elecciones tienen que cumplir con determinados requisitos indispensables: primero, respecto a la integración del pueblo en el proceso político a través del sufragio; segundo, respecto a condiciones políticas del entorno; y tercero, respecto a los efectos de los resultados electorales para la estructura del poder. El carácter democrático de las elecciones es teóricamente garantizado por la vigencia del sufragio universal, igualitario, directo y secreto, la libertad de escoger entre candidaturas concurrentes que representan distintas plataformas políticas o ideologías, así como por la incertidumbre respecto al resultado electoral y la certeza de su aceptación, cualquiera que sea, por parte de todos los competidores.

Si confrontamos las elecciones árabes con estas características, las diferencias son más que llamativas. Destaca que no son plenamente competitivas, a pesar de existir en varios países un cierto pluralismo político. Su resultado tampoco es incierto en términos del poder, ganan las fuerzas del régimen, y cuando ocurre que el resultado no conviene a los detentadores del poder es improbable que sea aceptado por el régimen. No obstante, conviene preguntarse si es correcto llamarlas “elecciones sin elección”, “dado que no hay posibilidad real de alternancia” (Álvarez-Ossorio y Zaccara 2009, 14), tomando el límite de opciones como único criterio para el todo y para todos los casos. Las elecciones árabes caen, excepciones aparte (por ejemplo en Líbano), en las categorías de elecciones semi-competitivas y no-competitivas, acorde con el tipo de régimen en el que operan, más allá del hecho de que en algunos países no existe ninguna representación política elegida. En términos generales, en cuanto a lo electoral en el mundo árabe, conviene aplicar cuatro categorías: elecciones competitivas, semi-competitivas, no-competitivas y sin elecciones (Nohlen 1981; Hermet, Rouquié y Linz 1986). La integración de los países en estas cuatro categorías cambia en el tiempo. Por ejemplo, a principios de nuestro siglo, las elecciones en Irak eran no-competitivas y en Bahrein incluso no hubo elecciones. Diez años más tarde, en ambos casos, las elecciones son bastante competitivas. Sin embargo, la gran mayoría de los países permanece en la categoría de las elecciones semi-competitivas (Argelia, Egipto, Marruecos, Túnez, Irán, Jordania, Kuwait, Yemen), y en términos del tipo de régimen “entre el autoritarismo y la democracia” (Angustias Parejo 2010).

El grado de competitividad influye en las funciones que desempeñan las elecciones. En las democracias, en las que todo poder emana del pueblo, o sea del electorado, las elecciones vinculan el poder con las preferencias políticas de los votantes. Constituyen el mecanismo legitimador del poder y a la vez de control, pues lo más característico de la función de las elecciones es que pueden servir para desplazar a los gobernantes del poder. En los países árabes, sin embargo, “elections are not primarily

intended to furnish domestic legitimacy, nor are they the arena where real power is being contested” (Schlumberger 2007, 15). El hecho de que no cumplan con las funciones de elecciones competitivas, no significa que no tengan funciones en absoluto. Al contrario: tratan de cumplir con otras funciones, y éstas pueden variar bastante entre países y según épocas. Aplicando la distinción conceptual entre las propiedades estático y estable, conviene enfatizar que los regímenes autoritarios no son estáticos, pero consiguen ser estables justo por ser flexibles, y son capaces de adaptarse a las condiciones de coyuntura. Así, las funciones de las elecciones en el contexto de un régimen autoritario pueden interpretarse como elementos de estabilización del régimen vigente, siempre que no abren un horizonte de apertura democrática. Es decir, conviene diferenciar entre elecciones en un ambiente autoritario, mejor dicho, aún autoritario, y elecciones en un régimen autoritario. Las elecciones del primer tipo pueden constituir la (línea) divisoria de las aguas entre autoritarismo y democracia, como ha ocurrido en muchos países de la tercera ola de democratización. Es posible que se den en un ambiente aún autoritario las condiciones mínimas, pero suficientes, para que estas elecciones cumplan con las funciones de elecciones competitivas, muy visible cuando son ganadas por la oposición política al régimen. Esto ha pasado en Nicaragua en el año 1990, por ejemplo, o por medio de un plebiscito en Chile en 1988 y Uruguay en 1989. Las elecciones del segundo tipo, en un régimen autoritario, no ponen en cuestión las relaciones de poder, no abren una perspectiva de cambio de poder, sino que tienen la función de estabilizar el régimen vigente. Pueden aportar algo al régimen que es su desempeño normal en una democracia, por ejemplo, algo de legitimidad. Si se produce tal vez, este efecto es muy limitado, pues contrarrestado por el control que el régimen ejerce sobre las elecciones y su desarrollo, “Rather they can be seen as the mechanism through which opposition forces are incorporated into the formal political game” (Schlumberger 2007, 15). Volveré a esto más tarde.

El sufragio

Pasamos ahora al sufragio. Primero a su concepto. El sufragio, el derecho de elegir y de ser elegido, tiene principios claros, cuya lesión es relativamente fácil de diagnosticar y de valorar. Con la característica “universal” se puede revisar si en realidad todos los ciudadanos disfrutaban del derecho electoral, es decir, están incluidos en las listas de electores y son libres para participar. Con la característica “igual” se puede verificar si cada elector tiene el mismo peso electoral, es decir, que ningún voto vale numéricamente más que el de otro elector. El derecho de grupos, estratos o individuos de tener más votos está descartado. Al mismo tiempo, el principio obliga al legislador a velar por la igualdad del voto en el proceso de la distritación. Con la característica “directo” se establece que el elector elige de manera directa un candidato o un partido y no lo hace por él una persona o un gremio, que efectúe entonces en una segunda fase la propia elección del titular del escaño.

Si confrontamos estos requisitos del sufragio con la realidad árabe, destacan grandes diferencias. El caso más llamativo en el ámbito del sufragio activo es el sufragio femenino, por cierto, debido a convicciones religiosas. Durante decenios, altas autoridades islámicas se pronunciaron con base en prescripciones religiosas en contra de la participación política de las mujeres. Sólo en algunos países fue introducido al mismo tiempo que los hombres lograron el derecho al sufragio (Túnez 1959, Argelia 1962, Marruecos 1963). Uno de los casos contrarios más extremos es Kuwait, donde las mujeres consiguieron el derecho a sufragio definitivamente hasta 2006, mientras que Bahrain, hasta hace poco sin celebrar elecciones, introducía en 2001 este derecho en el mismo momento de cambiar su sistema político, pasando de Emirato a monarquía constitucional. Era entonces el único país con sufragio femenino en la región del Golfo. Más allá del derecho a sufragio formal, hay que considerar la práctica política, el bajo grado de inscripción de las mujeres en los registros electorales, el alto absentismo electoral femenino, la poca representación femenina en los parlamentos,

todo, por cierto, debido a patrones culturales que expresan el continuo dominio de los hombres sobre las mujeres.

Mientras que el sufragio activo atañe, según Robert Dahl, a la dimensión de la participación, el sufragio pasivo influye en la dimensión de la contestación. Mientras que la restricción de la primera tiene su mayor fundamento en la religión y en la estructura de la sociedad, la segunda restricción tiene su origen primero en el tipo de régimen y segundo en las preferencias políticas de los electores árabes. Esta restricción determina en buena medida el carácter semi-competitivo de las elecciones, pues no existe libertad de candidatura. A veces hay prohibición de partidos políticos. A veces, partidos políticos de cierta tendencia son prohibidos. A veces se permite sólo la candidatura de candidatos independientes. Por ejemplo, en Bahrein en las elecciones de 2006, la mitad de los candidatos eran independientes, la otra mitad confesaba ser miembro de “sociedades políticas”. Los partidos políticos en estricto sentido estaban prohibidos. Los regímenes árabes son muy cautelosos respecto a quienes compiten por los puestos parlamentarios. Cuidan su mayoría parlamentaria manejando las candidaturas. En su gran mayoría, las medidas restrictivas o manipulativas se dirigen contra grupos y partidos islámicos. A veces tratan de equilibrar las fuerzas políticas cuando se trata de divisiones étnicas. Siempre tienen como objetivo evitar que ciertos avances concedidos en la democratización formal (canales de participación más amplios) tengan efectos negativos sobre la estabilidad del régimen. Pero, como se verá más adelante, esta relación entre liberalización (pluralismo limitado) y estabilización es mucho más compleja. La estabilidad del régimen gana con la liberalización en la medida que sea capaz de contener el pluralismo.

El sistema electoral

Pasamos ahora al sistema electoral. Éste se define como el mecanismo por el que el elector expresa su preferencia política y por el que se hace la conversión de votos en escaños parlamentarios en el caso del poder legislativo,

o en cargos de gobierno, en el caso del poder ejecutivo. Aunque hay un sinnúmero de sistemas diferentes en uso, es posible clasificarlos en dos tipos básicos y una docena de tipos de sistemas electorales. Los básicos son la representación por mayoría y la representación proporcional. La distinción se basa en los probables efectos que estos sistemas ejercen sobre la composición del parlamento, en especial sobre la cantidad de partidos que entran en él y así sobre la estructura del sistema de partidos. Mientras que los sistemas de representación por mayoría contribuyen generalmente a un proceso de formación de la voluntad política y a reducir la fragmentación, los sistemas de representación proporcional miden más bien la distribución de las preferencias políticas y transmiten su resultado al parlamento. Lo importante es que desde el punto de vista democrático, ambas funciones y efectos son compatibles con la idea de la democracia. Lo mismo se puede decir de los tipos de sistemas electorales, por ejemplo, del sistema de mayoría relativa aplicado en Gran Bretaña, en comparación con un sistema proporcional como el español, que —aunque se define como proporcional— produce altas desproporciones entre votos y escaños.

Si echamos una mirada sobre la distribución de los tipos de sistemas electorales en la región árabe, observamos una alta participación de sistemas de representación por mayoría. Se utilizan ambos tipos clásicos: el sistema de mayoría relativa y el sistema de mayoría absoluta. Esta alta presencia de los sistemas de representación por mayoría discrepa fuertemente con Europa y América Latina, donde prevalecen sistemas de representación proporcional. Por regla general se aplica en la región árabe el sistema de mayoría relativa, en distritos uninominales (Yemen, Marruecos), en distritos binominales (Kuwait) o combinando ambos tipos de distritos (Omán), en distritos plurinominales (Túnez, con escaños proporcionales adicionales). La diferencia interna se determina entonces por el tipo de distrito electoral. El sistema de mayoría absoluta se aplica en Egipto y en Bahrain. Se aplicó también en Argelia en 1991. De hecho, sistemas de representación proporcional constituyen una excepción, así en

Egipto en 1984 y 1987 y en Argelia a partir de 1997. Una singularidad la constituye Jordania, donde se aplica a partir de 1993 el sistema de voto no transferible (SNTV).

Aunque en el caso de los países árabes se observa una notable similitud de los sistemas electorales, conviene destacar que existen muchas posibilidades de combinar sus elementos constitutivos. Los más importantes son la distritación, la forma de candidatura, la forma de votación, la fórmula de convertir votos en escaños y la barrera legal. Todas las variantes internas de estos elementos constitutivos son legítimas, aunque pueden, obviamente, ejercer un gran impacto sobre el resultado electoral. Son justo estos efectos buscados los que influyen en el diseño de los sistemas electorales. De hecho, respecto a los motivos en el diseño, no existe gran diferencia entre los regímenes. Independientemente del tipo de régimen, los grupos que compiten tratan de aprovechar el sistema electoral en función de sus propios objetivos de poder. La más llamativa diferencia consiste en que en una democracia, son en general los propios competidores por el poder los que en un momento dado determinan las reglas del juego y también su posible reforma, mientras que en un régimen autoritario, es el detentador del poder el que fija e impone el sistema electoral. Lo hace para los que de hecho compiten, sin que él mismo compita realmente por el poder. Aunque los elementos técnicos del sistema electoral son democráticos, su origen no lo es. No se basa en el consenso de las fuerzas vivas del país. El sistema electoral puede así formar parte del manejo autoritario del poder. Es por lo menos la perspectiva por la que la crítica a los regímenes autoritarios trata a los sistemas electorales como parte de este tipo de régimen mismo. A pesar de que no hay un sistema electoral autoritario, sino sistemas electorales que operan dentro de un régimen autoritario y, además, a pesar de que los mismos tipos de sistemas electorales son aplicados en sistemas democráticos. Hay una sola excepción: el sistema de mayoría relativa en circunscripciones plurinominales que no se usa en un sistema democrático por su efecto extremadamente mayoritario.

Más allá de la cuestión de origen, las reglas del sistema electoral funcionan en gran medida de acuerdo con criterios matemáticos. Esto implica que el conocimiento que tenemos acerca de sus efectos en general, es aplicable a regímenes autoritarios por encima de las diferencias de categoría que hemos destacado respecto al tipo de régimen y al sufragio, especialmente al sufragio pasivo.

La distritación, por ejemplo, resulta ser un problema en casi todos los sistemas representativos. En general, la oposición o los perdedores de una elección reprochan a los que ganaron alguna injusticia respecto a la distritación. En la mira crítica aparece sobre todo la relación numérica entre un representante y la cantidad de habitantes o ciudadanos en un distrito electoral. Esta relación, llamada en inglés *malapportionment*, en la mayoría de los casos favorece a la población fuera de las grandes urbes. Otro reproche puede originarse por el formato geográfico de los distritos, lo que se conoce por el nombre *gerrymandering*, es decir, una estructura de la distritación en favor de una fuerza política específica. Obviamente, el régimen autoritario puede también usar estas técnicas y, de hecho, lo hace a menudo. Se observa en los países árabes, en especial ahí donde divisiones étnicas y/o religiosas requieren un cuidadoso equilibrio en la representación para mantener la estabilidad del régimen, por ejemplo en Líbano y en Jordania. En este último caso, el *malapportionment* se presentó en las elecciones de 1997 de la siguiente manera: en el distrito electoral de Amman, marcado por su tendencia palestina, un diputado representaba numéricamente a 27,000 electores, mientras que en el muy poco poblado distrito Karak un diputado representaba sólo a 18,500 electores (Nohlen, Grotz y Hartmann 2001, 146).

De la misma manera, el modo de votación puede influir en el equilibrio del poder. Al reintroducirse elecciones en Jordania, en 1989, los partidos políticos no eran legales. Sin embargo, los candidatos daban a entender su identificación política, especialmente en el caso del partido islámico. Después de los primeros éxitos de los islamistas en las elecciones de 1989,

el control de los partidos políticos en el proceso electoral fue de primer orden y se manifestó en un nuevo diseño del sistema electoral. En 1989 se aplicó el sistema plurinominal en 20 circunscripciones electorales de pequeño y mediano tamaño. Cada elector tenía tantos votos como diputados por elegir, lo que permitía que los votantes dieran un voto al candidato de su tribu o clan de familia y otro(s) voto(s) a los candidatos islamistas. Cuando en 1992 se legalizaron los partidos, el partido islámico (Acción Frente Islámico) pudo incluso ganar las elecciones. Como reacción, el monarca cambió el sistema electoral, introduciendo el voto único en la forma del sistema SNTV (voto único no transferible). Esta reforma hizo que los votantes privilegiaran a los candidatos de su tribu o clan de familia, dejando de lado opciones ideológicas. Se habló entonces de una retribalización de la política.

La organización de las elecciones

Las reglas electorales formales pueden tener una importancia sólo relativa si no se garantiza su implementación y la neutralidad del poder político en su aplicación. Es muy llamativo que en situaciones autoritarias, las fuerzas de oposición no se restringen a pedir elecciones, sino elecciones libres. Su garantía depende de la autonomía de que goce el órgano encargado de administrar el proceso electoral. En los países de reciente democratización se pudo observar la creciente importancia de la organización electoral para la aceptación de los resultados electorales por parte de todos los competidores y, de esta forma, de la permanencia de la democracia. En el mundo árabe, sin embargo, la organización electoral permaneció y permanece en manos del régimen, del ministerio de gobernación, con fuerte tendencia a dirigir administrativamente el proceso electoral hacia lo que el régimen espere en términos de su resultado político. Se pudo observar incluso que el régimen autoritario, mientras que ampliaba los derechos formales de participación, aumentaba compensatoriamente los obstáculos administrativos de su puesta en vigor; por ejemplo, respecto al

sufragio y su ejercicio. Se impide la inscripción de personas con derecho a voto en el registro electoral, no se entrega la cédula electoral para poder votar o se inscribe de manera masiva a nuevos electores (a veces no nacionales), mientras que se prohíbe el voto de los ciudadanos que viven en el extranjero. Por otra parte, parece lógico que un régimen autoritario, cuando abre el sistema político sin intención de rendirse, no deja libre el asunto electoral. El manejo autoritario de las elecciones es consustancial con el tipo de régimen mismo.

La integración de fuerzas políticas que son adversas a la democracia

El hecho de que en las elecciones democráticas participen fuerzas políticas que tienen objetivos anti-sistémicos, que quieren abolir la democracia y sustituirla por otro tipo de régimen, no es nada nuevo en el mundo histórico de las democracias. En la gran mayoría de los casos estas fuerzas constituyen una minoría, sin perspectivas de llegar al poder por medio de elecciones. Alemania, por sus nefastas experiencias históricas, es la única entre las democracias consolidadas en prohibir constitucionalmente a partidos anti-sistémicos.

El mundo árabe destaca por la fuerza de movimientos antidemocráticos que podrían aprovechar una democratización del régimen existente para instalarse por la vía electoral en el poder y abolir el sistema por el que llegaron a ejercerlo. Esta situación limita de manera obvia —más allá de otros factores que aquí no podemos enfocar— el desarrollo democrático de la región. El caso paradigmático son las elecciones de Argelia, en el año 1991, cuando la victoria del partido islamista (Frente Islámico de Salvación) hizo intervenir a los militares en la política y así terminar el intento de establecer una democracia representativa con riesgos de desembocar en una dictadura islámica. Hay autores que señalan “una evidente contradicción entre el supuesto interés de los países occidentales por la democratización del mundo árabe y sus estridentes reacciones cuando los resultados [favorecen] a las formaciones

islamistas" (Álvarez-Ossorio y Zaccara 2009, 16). Sin embargo, el objetivo de la democratización es el establecimiento de una democracia y no la celebración de unas elecciones que terminan en el establecimiento de otro tipo de régimen autoritario, aunque sea por medio electoral. Por lo tanto, la situación no es que "el Occidente prefiere la perpetuación de los regímenes autoritarios antes que la constitución de verdaderas democracias de corte islámico" (*idem.*), sino que su concepto de democracia está vinculado con pluralismo, tolerancia, alternancia, derechos humanos, estado de derecho. El Occidente no cree que estos valores y derechos sean garantizados en un régimen de corte islamista. Es por esto que no quiere ni aplaude una democratización que desemboca en la victoria electoral de un partido anti-democrático. Desde la experiencia argelina se pueden observar diferentes estrategias por parte de los propios sistemas políticos de la región de cómo tratar el fenómeno islámico en términos de su integración o no en el proceso político. Entre la total represión y la plena integración, el modelo más practicado es el de la integración condicionada. Una variable importante es la fuerza del movimiento islámico mismo. Hasta el momento casi ningún partido islámico ha sido legalizado en donde podría conseguir sus objetivos a través de elecciones competitivas. La única excepción la constituye el movimiento Hamas, que ganó las elecciones en Gaza con los efectos políticos que están a la vista.

De acuerdo con Eva Wegner (2007), la integración de estos grupos islámicos en el proceso político tiene por parte de la élite dominante el objetivo de limitar sus posibilidades de poder y de moderar su disenso. Por lo demás, esta estrategia sirve para impulsar la división dentro del movimiento islámico entre moderados y extremistas, es decir, que aumenta la fragmentación de las fuerzas de oposición, lo que facilita su control y manipulación. Esta estrategia pone a los islámicos frente a una vital cuestión de descubrir qué tipo de compromiso es admisible a cambio de su integración en el juego político. Participar en elecciones, es decir, aceptar las reglas del juego, rinde en términos de evitar la represión, en cuidar el estatus

legal del partido islámico, en bajar el grado de miedo con que viven sus líderes. Por otra parte, las limitaciones impuestas a los movimientos islámicos al mismo tiempo permiten a éstos demostrar a sus bases que siguen siendo suprimidos. El compromiso entre el régimen autoritario y el movimiento islámico es un arreglo de ventaja mutua. Hay que añadir el efecto proclive al autoritarismo reinante, dado que la presencia de los grupos islámicos en el juego electoral puede llevar a que las fuerzas de la oposición secular dejen de seguir postulando reformas constitucionales, pues toman en consideración que con mayor democratización la influencia política de los movimientos islámicos podría fácilmente superar la que ellos mismos mantendrán. De esta manera, el régimen aprovecha su apertura limitada hacia los grupos islámicos. Sin elecciones, la oposición de diferente índole se dirigiría de forma unida contra el régimen autoritario. La apertura condicionada conduce a que islamistas y secularistas compitan entre ellos y en el mismo nivel. Se deja fuera de la lucha el centro del poder, el régimen autoritario mismo (Wegner 2007, 88). Así, cierta liberalización política puede contribuir a mayor estabilidad del régimen autoritario.

La ambivalencia funcional de las elecciones

Para finalizar, retomo el hilo de la ambivalencia funcional de las elecciones, que pueden servir, como hemos visto, como instrumento de apoyo para generar mayor estabilidad a un régimen autoritario o como instrumento de apertura política y de democratización de regímenes autoritarios, acorde con lo que se espera por parte de la corriente de pensamiento comprometida con la democracia como objetivo universal del desarrollo político. Hay razones para ambas interpretaciones, pero las más fuertes afirman la primera hipótesis. A nivel teórico, no conviene considerar el proceso de democratización como teleológico, como lineal, sin quiebres ni retrocesos. A nivel empírico, las reformas en dirección a mayor participación y a mayor pluralismo, que se observan en algunos países del mundo árabe, no parecen

ser expresión de un auténtico e irreversible proceso hacia un modelo occidental de dominación (en esta misma línea ahora también Angustias Parejo 2010). Estos procesos parecen más bien formar parte de un ambiguo proceso cultural de imitación y, al mismo tiempo, de rechazo de los valores, convicciones y comportamientos occidentales por parte de las sociedades árabe-islámicas. Esta ambigüedad permite que la integración de estructuras y conductas racionales occidentales pueda servir, en un sentido inverso, para estabilizar el autoritarismo tradicional. En otras palabras, puede haber olas de reformas que se orientan en estándares de estructuras occidentales, impulsados por motivaciones, estructuras y estándares autóctonos, que dentro de nuevas constelaciones sociopolíticas terminan por reproducir elementos tradicionales o regresivos de dominación. Sin embargo, esta interpretación no puede restar importancia a las elecciones, pues, como señalábamos antes, tienen importantes funciones, independientemente del tipo de régimen en el que se encuentran incorporadas.

Fuentes consultadas

- Abukhalil, As'ad. 1994. Women and Electoral Politics in Arab States, en *Electoral Systems in Comparative Perspective. Their Impact on Women and Minorities*. eds. Wilma Rule y Joseph F. Zimmerman, 127-37. Connecticut: Greenwood Press.
- Albrecht, Holger y Kevin Köhler, eds. 2008. Politischer Islam im Vorderen Orient. En *Zwischen Sozialbewegung, Opposition und Widerstand*. Baden-Baden: Nomos.
- Álvarez-Ossorio, Ignacio y Luciano Zaccara, eds. 2009. *Elecciones sin elección. Procesos electorales en Oriente Medio y el Magreb*. Madrid: Ediciones del Oriente y del Mediterráneo.
- Angustias Parejo, María, coord. 2010. *Entre el autoritarismo y la democracia. Los procesos electorales en el Magreb*. Barcelona: Ediciones Bellaterra.
- Axtmann, Dirk. 2007. *Reform autoritärer Herrschaft in Nordafrika. Verfassungs- und Wahlrechtsreformen in Algerien, Tunesien und Marokko zwischen 1988 und 2004*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Behrendt, Sven y Christian-Peter Hanelt, eds. 1998. *Elections in the Middle East and North Africa*. Munich: Bertelsmann Foundation.
- Hartmann, Christof. 2007. *Wandel durch Wahlen? Wahlen, Demokratie und politischer Wandel in der arabischen Welt*. Weisbaden: Reichert-Verlag.
- Hermet, Guy, Alain Rouquié y J. Juan Linz. 1986. *¿Para qué sirven las elecciones?* México: Fondo de Cultura Económica.
- Koch, Cordelia. 2009. *Verfassung im Kraftfeld von Krieg und Frieden. Von der konkurrenz- zur konkordanzdemokratischen Verfassung im Libanon*. Baden-Baden: Nomos.
- Köhler, Michael A. 1995. Wahlen –Partizipation– Demokratie? Der Einfluß von Wahlen auf die Entwicklung der parlamentarischen Systeme und der politischen Parteien im Nahen und Mittleren Osten. En

- Entwicklungszusammenarbeit in Kultur, Recht und Wirtschaft. Grundlagen und Erfahrungen aus Afrika und Nahost*, eds. Udo Steinbach y Volker Nienhaus, 261-78. Opladen: Leske u. Budrich.
- Landau, Jakob, Ergun Özbudun y Frank Tachau. 1980. *Electoral Politics in the Middle East*. Londres: Croom Helm/California: Hoover Institution Press.
- Layne, Linda L. 1987. *Elections in the Middle East. Implications of Recent Trends*. Colorado/Londres: Westview Press.
- López García, Bernabé et al., eds. 1991. *Elecciones, participación y transiciones políticas en el norte de África*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores/Instituto de Cooperación con el Mundo Árabe.
- Lust-Okar, Ellen. 2004. "Divided They Rule. The Management and Manipulation of Political Opposition". *Comparative Politics* 2: 159-79.
- _____. y Amaney Jamal. 2002. "Rulers and Rules. Reassessing Electoral Laws and Political Liberalization in the Middle East". *Comparative Political Studies* 3 (abril): 337-66.
- _____. 2005. *Structuring conflict in the Arab world: incumbents, opponents, and institutions*. Cambridge/Nueva York: Cambridge University Press.
- _____. 2006. "Elections under authoritarianism: Preliminary lessons from Jordan", *Democratization* 13: 456-71.
- Montabes Pereira, Juan. 1999. *Las otras elecciones. Los procesos y sistemas electorales en el Magreb*. Madrid: Agencia Española de Cooperación Internacional.
- Nohlen, Dieter. 1981. *Sistemas electorales del mundo*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- _____, Florian Grotz y Christof Hartmann, eds. 2001. *Elections in Asia and the Pacific*. Vol. 1 de *Middle East, Central Asia and South Asia*. Oxford: Oxford University Press.

- _____, Michael Krennerich y Bernhard Thibaut, eds. 1999. *Elections in Africa*. Oxford: Oxford University Press.
- Owen, Roger. 1993. The Practice of Electoral Democracy in the Arab East and North Africa: Some Lessons From Nearly a Century's Experience. En *Rules and Rights in the Middle East*, eds. Ellis Goldberg, Resat Kasaba y Joel Migdal, 17-40. Washington: University of Washington Press.
- _____. 2000. *State, Power and Politics in the Making of the Modern Middle East*, 2ª ed. Londres: Routledge.
- Pawelka, Peter. 2008. *Der Staat im Vorderen Orient. Konstruktion und Legitimation politischer Herrschaft*. Baden-Baden: Nomos.
- Pitkin, Hanna. 1967. The concept of Representation. Berkeley: University of California Press.
- Pripstein Posusney, Marsha. 1998. Behind the Ballot Box: Electoral Engineering in the Arab World. *Middle East Report* 209: 12-6.
- _____. 2002. "Multi-Party Elections in the Arab World: Institutional Engineering and Oppositional Strategies". *Studies in Comparative International Development* 36: 34-62.
- _____. 2004. "Enduring Authoritarianism. Middle East Lessons for Comparative Theory". *Comparative Politics* 2: 127-38.
- _____. 2005. Multiparty Elections in the Arab World: Election Rules and Opposition Responses. En *Authoritarianism in the Middle East. Regimes and Resistance*, eds. Marsha Pripstein Posusney y Michele Penner Angrist, 91-118. Boulder: Lynne Rienner.
- Schlumberger, Oliver, ed. 2007. *Debating Arab Authoritarianism. Dynamics and Durability in Nondemocratic Regimes*. Stanford: Stanford University Press.
- _____. 2008. *Autoritarismus in der arabischen Welt. Ursachen, Trends und internationale Demokratieförderung*. Baden-Baden: Nomos.
- Wegner, Eva. 2007. Islamist Inclusion and Regime Persistence: The Moroccan Win-Win-Situation. En *Debating Arab Authoritarianism. Dynamics and Durability in Nondemocratic Regimes*, ed. Oliver Schlumberger, 75-89. Stanford: Stanford University Press.

Derechos Políticos en el ámbito del Derecho Internacional

Political Rights within the Frame of International Law

Daniel Tacher Contreras*

RESUMEN

El reconocimiento de los derechos humanos como parte de los marcos jurídicos positivos de los Estados ha permitido la participación de tribunales internacionales en la incorporación de observaciones e interpretaciones del contenido de los mismos. Con ello, los individuos, con independencia del Estado al que pertenecen, encuentran instancias últimas, con poder vinculante reconocido, para hacer frente a la negación y vulneración de sus derechos humanos.

En este marco, los derechos políticos, excluidos por diversos sistemas jurídicos nacionales de los mecanismos de protección tradicional, encuentran en el ámbito internacional nuevos medios para garantizar su ejercicio proporcionando a los individuos mecanismos que permitan hacer frente al ejercicio arbitrario de los poderes nacionales no democráticos.

PALABRAS CLAVE: derechos humanos, derechos políticos, ciudadanía.

ABSTRACT

The recognition of Human Rights as part of the positive legal frameworks of the States has allowed the participation of international courts in incorporating observations and interpretations of their content. Thus, individuals, independent

* Profesor-Investigador de la Universidad Nacional Autónoma de México.

dent of the state to which they belong, find a binding last resource to face the denial and violation of their human rights.

In this context, Political Rights, excluded by several national legal systems from traditional protection mechanisms, find in the international legal framework new means to guarantee their enforcement, granting individuals mechanisms to face unfair actions from undemocratic national powers.

KEYWORDS: human rights, political rights, citizenship.

En el presente trabajo se plantean los principales ejes de la estructura de los derechos políticos como derechos fundamentales y su relación con los sujetos de los mismos. Desde este punto, se busca definir la relación que guardan con los mecanismos de protección jurisdiccional a nivel internacional, mediante los cuales se salvaguardan los derechos políticos a partir de concepciones tales como nacionalidad, ciudadanía o residencia.

En amplio sentido, estas bases conceptuales sostienen el principio de que todas las personas son titulares de derechos fundamentales, por lo que la sociedad ni el Estado o sus instituciones pueden privarlas, aun por medios legales, de ellos. Por otro lado, tampoco dependen del reconocimiento del Estado, por lo que no pueden entenderse como concesiones. En este sentido, a decir de Ferrajoli (2001) son indisponibles en sentido activo porque no podemos disponer de ellos poniéndolos a la venta, y también en sentido pasivo, porque otros sujetos, principalmente el Estado, no pueden expropiarlos o limitarlos. Por lo que al ser derechos, inherentes a la dignidad de la persona, tampoco dependen de la nacionalidad ni de la cultura a la cual pertenezca ésta. Por ello se reconocen como derechos humanos.

Con estos elementos, Ferrajoli (2006, 37) propone una definición que permite reconstruir los elementos que conforman a los derechos fundamentales y de los cuales se extraen los diversos ámbitos de su ejercicio y reconocimiento.

Son ‘derechos fundamentales’ todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a todos los seres humanos en cuanto dotados del *status* de personas, de ciudadanos o personas con capacidad de obrar; entendiendo por ‘derecho subjetivo’ cualquier expectativa positiva (de prestaciones) o negativa (de no sufrir lesiones) adscrita a un sujeto por una norma jurídica; y por ‘*status*’ la condición de un sujeto, prevista asimismo por una norma jurídica positiva, como presupuesto de su idoneidad para ser titular de situaciones jurídicas y/o autor de los actos que son ejercicio de éstas.

Finalmente, se presentan casos ejemplares en los ámbitos internacionales, en los cuales se debaten los principios que garantizan su ejercicio. De esta forma, se busca configurar, con base en medios comparados, las garantías de participar, votar, ser votado y el acceso a las funciones públicas, a partir de las resoluciones de los tribunales internacionales en materia de derechos humanos.

Al analizar la doctrina internacional de los derechos humanos en materia de derechos políticos se busca establecer puntos de convergencia y comparación de tal forma que se describan las características reconocidas y positivizadas a nivel internacional. “A través de la comparación, el campo de la experiencia jurídica se amplía, se obtienen perspectivas nuevas y se descubren relaciones hasta entonces encubiertas bajo las distintas formas particulares de ordenación de la vida social” (Elola 1958, 22).

A pesar de que esto podría invitar a la descripción de un modelo general, en realidad se busca establecer la relevancia de algunos casos seleccionados a partir de la literatura en la materia, principalmente la reunida por O'Donnell (2004). “El estudio comparado funciona en cuanto limite su función teórica a sistematizar los principios fundamentales de las legislaciones y a descubrir la idea esencial sobre la que cada institución se asienta, coordinando las diversas nociones en un sistema jurídico dogmático (empírico)” (Martínez 1948, 185).

A partir de la selección de los casos discutidos en el ámbito de las Naciones Unidas y del Sistema Interamericano se busca realizar un diagnóstico sobre estado en que se plantea y soluciona la discusión de los derechos políticos como derechos fundamentales. El método del estudio de caso puede ser utilizado cuando se estudia un número de objetos y se piensa que éstos son esencialmente similares (Velázquez 2007, 30).

Con ello se valora la intervención de jueces cuya posición en el ámbito internacional supone, en principio, imparcialidad. Sin perder de vista que “todo conflicto jurídico es, por cierto, un conflicto de intereses, es decir un conflicto de poder; toda disputa es consecuentemente una controver-

sia política, y todo conflicto que sea caracterizado como conflicto político o de intereses o de poder puede ser resuelto como controversia jurídica” (Kelsen 1999, 19).

Derechos políticos

Los derechos políticos son considerados en sentido extenso como aquellos destinados a proteger y tutelar la participación, o la intervención, de los individuos en la esfera decisoria del espacio público, en particular las libertades de expresión, asociación y reunión. Parten de los contenidos de las libertades públicas que se sostienen en la capacidad de los individuos “para acceder en condiciones de igualdad a las funciones públicas del país y para elegir a los propios gobernantes a través del voto universal, libre, secreto y directo ejercido periódicamente en elecciones auténticas” (Terrazas 1996, 102).

Los individuos constituyen el sujeto de los derechos políticos, cuya extensión es la más restrictiva dentro de los derechos fundamentales, pues se encuentra sujeta a requisitos que constituyen tanto mecanismos de exclusión como de titularidad, es decir, la ciudadanía. Estos mecanismos que se establecen como requisitos para su ejercicio son además complementarios de la existencia de garantías para el ejercicio de otras libertades.

La ciudadanía como construcción política establece, ya sea por exclusión o por inclusión, los mecanismos de relación de un individuo con un Estado (Bendix 1964). Esta relación se sostiene en su adecuación a los criterios legales desde el momento del nacimiento, o bien, con posterioridad al mismo. Se puede señalar que el reconocimiento de la ciudadanía implica un contrato de adhesión, donde la voluntad del Estado queda expresada en ley o tratado, mientras que la voluntad del individuo queda explícita al solicitar su integración y es tácita en el momento de su nacimiento.

En este caso la ciudadanía, entendida como pertenencia nacional, marca una diferencia sustancial —que se traduce en una pertenencia comunitaria— entre el ciudadano y el extranjero (Vitale 2005, 471). Sin embargo, ana-

lizando el conjunto de la construcción de los derechos políticos desde una perspectiva garantista debemos tomar en cuenta los mecanismos de mayor amplitud para su protección. Incluso aquellos que establezcan fórmulas más desarrolladas que no se concentren en el margen excluyente de sus destinatarios. En este sentido, es necesario recurrir a la interpretación que desde la óptica del derecho internacional de los derechos humanos permite obtener juicios reconocidos y vinculantes para un grupo de Estados cada vez más amplio.

La interconexión que se establece en el reconocimiento de derechos fundamentales sobrepasa los límites formales y logra que éstos se conjuguen en forma sustancial. Así los derechos políticos para su ejercicio, garantía y respeto requieren de la existencia de mecanismos que garanticen los demás derechos fundamentales, como libertad y seguridad personales.

Protección jurisdiccional de los derechos humanos

El valor en el contenido y la autoridad moral que se desprende de la adopción de la Declaración Universal de Derechos Humanos representa un paso trascendental en la historia del derecho internacional. Sin embargo, su carácter jurídico de declaración de intención dejaba dudas en el ámbito internacional. Ante esta situación, cinco meses después la Comisión de Derechos Humanos inició trabajos para configurar un modelo completo de *Bill of Rights*, a nivel internacional.

El objetivo de la construcción de un modelo integral de protección se sustentaba en un triple documento, por un lado, una **Declaración**, con un **Pacto o Convención**, de carácter vinculante para los miembros que libremente quisiesen suscribirla y, finalmente, un documento que incluyera **Mecanismos de Cumplimiento**, también llamado **Medidas de Aplicación**. De esta forma se buscaba asegurar el cumplimiento por parte de los Estados firmantes del contenido de la Convención.

La internacionalización de los derechos humanos ha soportado el otro pilar sustancial de su protección. Sin embargo, los primeros intentos de es-

tablecer un sistema jurídico general de protección a los seres humanos no se manifestaron en el denominado derecho internacional de los derechos humanos, sino que se reflejaron en la aceptación internacional del derecho humanitario. Este ámbito del derecho internacional se establece alrededor de los conflictos armados y contiene imperativos militares para preservar la vida, la dignidad y la salud de las víctimas de guerra, planteando así la salvaguarda internacional de los derechos fundamentales. Lo anterior se refleja en la Convención de la Haya de 1907 y su anexo, así como en las cuatro posteriores convenciones de Ginebra, celebradas en 1949 y sus enriquecidos protocolos de 1977 (el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales).

En cuanto a los derechos civiles y políticos se crea un nuevo organismo destinado a recibir quejas sobre su violación, al cual originalmente se denominó Comité de Derechos Humanos y que en la actualidad es un Consejo de Derechos Humanos. El Consejo está conformado por 47 estados, elegidos por mayoría absoluta en la Asamblea General. Los asientos se distribuyen entre los grupos regionales de las Naciones Unidas como sigue: 13 para África, 13 para Asia, ocho para América Latina y el Caribe y siete para Europa Occidental y otros grupos, y seis para Europa oriental. Éstos durarán en sus funciones por tres años, pudiendo ser reelegidos hasta por dos periodos consecutivos. Éstos podrán ser suspendidos una vez elegidos si cometen abusos sistemáticos a los derechos humanos. El Consejo se reunirá periódicamente durante todo el año.

En la actualidad existe un fuerte impulso por establecer normas jurídicas que obliguen a los países a responsabilizarse ante las violaciones que producen, de tal forma que hoy podemos analizar cómo las fronteras entre el derecho nacional y el internacional se están difuminando. Cada vez son mayores los puntos de intersección y enlace entre ambos niveles normativos, sobre todo con la creación y reconocimiento de jurisdicciones supranacionales, las cuales obligan a los tribunales nacionales a conducirse bajo los lineamientos del derecho internacional humanitario y de los derechos humanos.

El derecho internacional reconoce cuatro categorías de jurisdicción. La primera se basa en la concepción clásica de territorialidad y establece que los Estados tendrán jurisdicción sobre aquellos crímenes que se hayan cometido en su territorio o en aquellos lugares que forman parte del mismo, como las embajadas, consulados o buques y aviones con bandera de tal Estado. En segundo lugar, se encuentra la jurisdicción conocida como el principio de nacionalidad o como el principio de personalidad por sujeto activo o pasivo del crimen. El Estado tendrá jurisdicción sobre los crímenes que se hayan cometido en su territorio, pero en contra de o por sus nacionales. Con base en este principio, el Estado tiene jurisdicción sobre cierto crimen cuando quien lo perpetra o bien la víctima poseen la nacionalidad de dicho Estado. En tercer lugar, el derecho internacional reconoce que los Estados tienen jurisdicción sobre cierta clase de crímenes cometidos fuera de sus límites territoriales e independientemente de la nacionalidad del sujeto activo o pasivo, si aquél llega a afectar los intereses del Estado. En cuarto lugar, se encuentra la jurisdicción universal, la cual no requiere ninguno de los puntos de conexión aludidos, es decir, resulta innecesario que la víctima o el victimario sean nacionales del Estado que ejerce la jurisdicción, tampoco exige que el crimen se haya cometido en el territorio ni que haya afectado los intereses de dicho país.

De acuerdo con los puntos anteriores, los Estados están obligados a respetar y garantizar los derechos consagrados en la Constitución, leyes, tratados internacionales y otros instrumentos. Sin embargo, ante la posibilidad de que los Estados incumplan con las obligaciones derivadas de los derechos, esos mismos instrumentos sobre la Constitución y los tratados internacionales establecen recursos para asegurar el cabal respeto de los derechos humanos.

Protección internacional de los derechos políticos

Como se ha mencionado, cuando se plantean las garantías para el ejercicio de los derechos fundamentales partimos del principio de igualdad ante la ley y no discriminación. Sin embargo, para el ejercicio de los derechos

políticos sus destinatarios restringidos establecen razonamientos que configuran desigualdad entre los individuos. Se restringe a ciudadanos con capacidad de obrar.

En el marco del derecho internacional estas restricciones se han considerado válidas al identificar desde el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Convención Americana) a los ciudadanos como sujeto de ellos. En el primer caso el artículo 25 señala:

Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2,¹ y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;

¹ Artículo 2

1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

2. Cada Estado Parte se compromete a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del presente Pacto, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el presente Pacto y que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter.

3. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a garantizar que:

- a) Toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados podrá interponer un recurso efectivo, aun cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales;
- b) La autoridad competente, judicial, administrativa o legislativa, o cualquiera otra autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado, decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso, y desarrollará las posibilidades de recurso judicial;
- c) Las autoridades competentes cumplirán toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

Mientras que la Convención Americana en su artículo 23, que en específico hace referencia a los derechos políticos establece:

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

a. de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

b. de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y

c. de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

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

No obstante que existen restricciones al ejercicio de los derechos políticos, también hay algunas que son contrarias a las razones aceptables y por lo tanto violatorias del ejercicio de los derechos fundamentales. El mismo PIDCP en su artículo 26 establece las causas *prohibidas*, al señalar que “todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”.

En la Observación General No. 25, con los comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos de Naciones Unidas sobre el artículo 25 del PIDCP (Comité de Derechos Humanos 1996) se señaló:

4. Cualesquiera condiciones que se impongan al ejercicio de los derechos amparados por el artículo 25 deberán basarse en criterios objetivos y razonables. Por ejemplo, puede ser razonable exigir que, a fin de ser elegido o nombrado para determinados cargos, se tenga más edad que para ejercer el derecho de voto, que deben poder ejercerlo todos los ciudadanos adultos. El ejercicio de estos derechos por los ciudadanos no puede suspenderse ni negarse, salvo por los motivos previstos en la legislación y que sean razonables y objetivos. Por ejemplo, la incapacidad mental verificada puede ser motivo para negar a una persona el derecho a votar o a ocupar un cargo público.

El Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas en el caso Hendrika S. Vos contra Holanda (Comité de Derechos Humanos 1986) resaltó que “una diferenciación basada en criterios razonables y objetivos no constituye la discriminación prohibida en el sentido del artículo 26 del PIDCP. Por otra parte, las diferencias que puedan resultar de la aplicación uniforme de la legislación no constituyen por sí mismas discriminación prohibida”.

Son ejemplos de lo anterior las conductas discriminatorias que no deben ser formuladas ni aplicadas para la ordenación de mecanismos excluyentes al ejercicio de los derechos políticos, tales como la discapacidad física, la capacidad para leer y escribir, el nivel de instrucción, la situación económica y la filiación partidista.

En el caso Antonina Ignatane contra Letonia (Comité de Derechos Humanos 2001), el Comité señaló que la exigencia del dominio de la lengua nacional para una persona que pertenece a una minoría lingüística constituye una violación al principio de no discriminación para el ejercicio de los derechos políticos:

7.2. La cuestión que debe examinar el Comité es si se violaron los derechos que tenía la autora en virtud de los artículos 2 y 25 al no

permitírsele presentar su candidatura a las elecciones locales celebradas en marzo de 1997.

7.3. Según el Estado Parte, la participación en los asuntos públicos requiere un gran dominio del idioma oficial, por lo que un requisito lingüístico para presentar su candidatura a elecciones es razonable y objetivo. El Comité señala que el artículo 25 garantiza a cada ciudadano el derecho y la posibilidad de ser elegido en elecciones periódicas legítimas sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, incluido el idioma.

7.5. El Comité concluye que a la Sra. Ignatane se le ha causado un perjuicio cierto, al impedírsele presentarse a las elecciones locales de la ciudad de Riga en 1997, por haberse eliminado su nombre de la lista de candidatos basándose en su dominio insuficiente del idioma oficial. En consecuencia, el Comité de Derechos Humanos considera que la autora ha sido víctima de una violación del artículo 25, considerado conjuntamente con el artículo 2 del Pacto.

Los requerimientos que con justificación no suelen ser establecidos como restricciones irrazonables son los referidos a la residencia, siempre que ésta no se asocie con la carencia de vivienda; las suspensiones al derecho al ejercicio del voto en función del cumplimiento de condena penal (que debe guardar proporción entre el delito y la condena); y finalmente, un elemento que puede relacionarse con la filiación partidista, pero que pertenece al campo de la ideología. Se trata de aquel que permite tipificar como prohibidas las apologías al odio nacional, racial, religioso o de promoción bélica en cualquiera de sus manifestaciones.

En el caso *J. R. T. and the WG Party contra Canadá* (Comité de Derechos Humanos 1984), la Comisión Canadiense de Derechos Humanos ordenó al partido WG (el nombre se cambió para proteger al denunciante) dejar de utilizar el teléfono para realizar propaganda política porque los mensajes contenían apología del odio, toda vez que advertían “de

los peligros del financiamiento internacional y de la comunidad judía internacional que llevan al mundo hacia la guerra, el desempleo y la inflación, y el colapso de los valores y principios universales”.

La libertad de asociación es aquella que se concibe como clave para formar partidos y organizaciones, y que en el ámbito político tiene como finalidad participar en procesos electorales. El artículo 22 del PIDCP señala que “toda persona tiene derecho a asociarse libremente con otras, incluso el derecho a fundar sindicatos y afiliarse a ellos para la protección de sus intereses”.

En este sentido, la competencia entre agrupaciones políticas es considerada como un valor fundamental para el ejercicio pleno de estos derechos, por lo que no se debe proscribir la constitución de partidos y de presentarse a procesos electorales tal como fue señalado en el caso *Peter Chiiko Bwalya contra Zambia* (Comité de Derechos Humanos 1993). El agraviado señaló actos de detención arbitraria y de negación a sus derechos políticos toda vez que la Constitución de Zambia establecía un régimen unipartidista:

6.6 [...] Esto constituye una limitación injustificada del derecho del autor a “participar en la vida pública”, que el Estado Parte no ha explicado ni justificado. En particular, no ha explicado las condiciones que se exigen para participar en las elecciones. En consecuencia, debe suponerse que se detuvo al Sr. Bwalya y se le denegó el derecho a presentarse como candidato a un escaño en el Parlamento por la circunscripción de Chifubu simplemente en razón de su pertenencia a un partido político distinto del oficialmente reconocido; en ese contexto, el Comité observa que la limitación de las actividades políticas fuera del único partido político reconocido constituye una restricción injustificada del derecho a participar en la vida pública.

Siguiendo la doctrina internacional en la cual las únicas restricciones aceptables y razonables son aquellas que se enfocan a la apología de la violencia o en contra de grupos y personas, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en su informe anual 1990-1991 (Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1991), señaló que:

...los gobiernos tienen frente a los derechos políticos y al derecho a la participación política la obligación de permitir y garantizar la organización de todos los partidos políticos y otras asociaciones, a menos que éstas se constituyan para violar derechos humanos fundamentales.

Por otro lado, la doctrina internacional establece que tanto el derecho a la militancia política como al acceso a funciones públicas son derechos que se pueden ejercer en forma acumulativa. A decir de la Observación General No. 25, “los ciudadanos participan en la dirección de los asuntos públicos por conducto de representantes libremente elegidos, se infiere del artículo 25 que esos representantes ejercen un auténtico poder de gobierno y que, en virtud del proceso electoral, son responsables ante los ciudadanos del ejercicio de tal poder”.

En el caso *Adimayo M. Aduayom contra Togo* (Comité de Derechos Humanos 1996), en el cual los denunciantes eran funcionarios públicos y empleados de la Universidad de Benin (controlada por el Estado), a quienes se les imputaba delito de “lesa majestad” (hacer declaraciones contra el poder supremo) y por el cual fueron cesados de sus respectivos empleos, el comité señaló:

7.5 [...] que el acceso a la administración pública sobre la base de la igualdad en general entraña el deber del Estado de velar por que no haya discriminación por motivo político o de expresión. Ello se aplica a fortiori a quienes ocupan cargos en la administración pública. Deberá considerarse que los derechos consagrados en el artículo 25

incluyen la libertad de participar en actividades políticas, bien a título personal o como miembro de un partido político, la libertad de debatir asuntos públicos, de criticar al Gobierno y de publicar material de contenido político.

En materia de protección al derecho de los ciudadanos al acceso a los cargos públicos, en el caso de Delgado Páez contra Colombia (Comité de Derechos Humanos 1990), quien al realizar la presentación de su caso había abandonado su país refugiándose en Francia reconociendo esa condición señala la persecución de la que fue objeto “Por ser partidario de la *teología de la liberación*, sus opiniones sobre cuestiones sociales no concordaban con las del Prefecto Apostólico de Leticia”. Como consecuencia de la “persecución constante y las amenazas personales (con respecto a las cuales el Estado Parte no logró garantizar su protección) hicieron imposible que el autor continuara desempeñando sus tareas en la educación pública. Por consiguiente, el Comité concluye que se ha violado el párrafo c) del artículo 25 del Pacto”.

Asimismo, en el caso de Líbano presentado en 1997 (Comité de Derechos Humanos 2007) se señala “con preocupación que cada ciudadano libanés debe pertenecer a una de las confesiones religiosas oficialmente reconocidas por el Gobierno como requisito para poder optar a cargos públicos. Esta práctica no cumple, en opinión de la Comisión, con los requisitos del artículo 25 del Pacto”.

El elemento básico de los regímenes democráticos radica en los procesos electorales cuyo valor de protección de los derechos políticos gravita en tres cimientos. El primero consiste en las garantías para que todos aquellos que tienen derecho del ejercicio al voto puedan hacerlo, es decir, que sea asequible. En segundo es la obligación por parte de las autoridades estatales para realizar la inscripción de los votantes, organizando y realizando campañas de concientización y promoción; acciones tendentes a la accesibilidad del derecho. Finalmente, en correspondencia con el

anterior, garantizar la no discriminación a votantes e incluso minorías que conviven dentro del Estado. Nuevamente la Observación General No. 25 (Comité de Derechos Humanos 1996) hace hincapié en cada uno de estos elementos:

11. Los Estados deben adoptar medidas eficaces para asegurar que todas las personas que tengan derecho a votar puedan ejercerlo. Cuando se exige que los votantes se inscriban, su inscripción debe facilitarse, y no deberán ponerse obstáculos para efectuarla. Si, para hacer la inscripción, existen requisitos relativos al lugar de residencia, éstos serán razonables y no deberán imponerse de forma que impidan a las personas que carezcan de vivienda ejercer su derecho de voto. Deberá prohibirse mediante disposiciones penales todo acto que interfiera en exceso con la inscripción o el voto, y esas disposiciones deberán aplicarse estrictamente. Para garantizar el ejercicio efectivo de los derechos consagrados en el artículo 25 por una comunidad bien informada es preciso hacer campañas de educación e inscripción de los votantes.

12. La libertad de expresión, la de reunión y la de asociación son condiciones esenciales para el ejercicio efectivo del derecho de voto y deben protegerse plenamente. Deberán adoptarse medidas positivas para superar toda dificultad concreta, como el analfabetismo, las barreras lingüísticas, la pobreza o los obstáculos a la libertad de circulación, que impidan a las personas con derecho de voto ejercer sus derechos en forma efectiva. Se deberá disponer de información y material acerca de la votación en los idiomas de las distintas minorías. Deben adoptarse métodos concretos, como fotografías y símbolos, para que los electores analfabetos puedan votar contando con suficiente información. Los Estados Partes deberán indicar en sus informes la forma en que se hace frente a las dificultades mencionadas en el presente párrafo.

Por otro lado, en cuanto al proceso electoral en estricto sentido el Comité plantea mínimos indispensables para considerar que estos

se llevan a cabo en apego a los principios de derecho, incluidas las modalidades en las cuales se realiza el escrutinio de los votos (Comité de Derechos Humanos 1996):

19. [...] las elecciones deben ser libres y equitativas, y celebrarse periódicamente en el marco de disposiciones jurídicas que garanticen el ejercicio efectivo del derecho de voto. [...] La limitación de los gastos en campañas electorales puede estar justificada cuando sea necesaria para asegurar que la libre elección de los votantes no se vea afectada o que el proceso democrático quede perturbado por gastos desproporcionados en favor de cualquier candidato o partido. Los resultados de las elecciones auténticas deberán respetarse y ponerse en práctica.

20. Debe establecerse una junta electoral independiente para que supervise el proceso electoral y garantice que se desarrolla en forma justa e imparcial y de conformidad con disposiciones jurídicas compatibles con el Pacto. Los Estados deben tomar medidas para garantizar el carácter secreto del voto durante las elecciones, incluida la votación cuando se está ausente de la residencia habitual, si existe este sistema. [...] Debe haber un escrutinio de los votos y un proceso de recuento independientes y con posibilidad de revisión judicial o de otro proceso equivalente a fin de que los electores tengan confianza en la seguridad de la votación y el recuento de los votos. La asistencia que se preste a los discapacitados, los ciegos o los analfabetos deberá tener carácter independiente. Deberá informarse plenamente a los electores acerca de estas garantías.

21. Aunque el Pacto no impone ningún sistema electoral concreto, todo sistema electoral vigente en un Estado Parte debe ser compatible con los derechos amparados por el artículo 25 y garantizar y dar efecto a la libre expresión de la voluntad de los electores. Debe aplicarse el principio de un voto por persona y, en el marco del sistema electoral de cada uno de los Estados, el voto de un elector debe tener igual valor que el de otro.

En materia de procedimientos de participación directa la doctrina internacional reconoce al menos dos prácticas en que se establecen las garantías a estos recursos. Por un lado, la votación en referéndums, plebiscitos o consultas generales. Por el otro, el debate y diálogos públicos que se establecen entre las autoridades y los ciudadanos.

En el primer caso, los procesos de consulta mediante el voto técnicamente son observados desde el mismo ángulo que aquellos mecanismos de representación como los señalados por parte de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en el Informe Anual 1987-1988 (reiterado en el de 1990-1991). En el caso chileno se “consideró que el ejercicio maduro y razonado del derecho a voto a ser ejercido con motivo del plebiscito de 1988 exigía un conjunto de condiciones que estuvieran en vigencia por un periodo suficientemente largo en la etapa previa al acto electoral mencionado. Tales condiciones eran el levantamiento de los estados de excepción, un número suficiente de electores inscritos, acceso equitativo de las distintas posiciones políticas a los medios de comunicación social y ausencia de cualquier forma de presión sobre los electores (Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1991).

En el segundo caso, el derecho de las personas a participar de forma directa, mediante el diálogo o debates, en los espacios públicos de toma de decisiones se ha considerado como elemento complementario. De tal forma la Observación No. 25 (Comité de Derechos Humanos 1996) señala nuevamente:

8. Los ciudadanos también participan en la dirección de los asuntos públicos ejerciendo influencia mediante el debate y el diálogo públicos con sus representantes y gracias a su capacidad para organizarse. Esta participación se respalda garantizando la libertad de expresión, reunión y asociación.

Por lo que aun existiendo estos mecanismos de participación, el que los individuos decidan no ser representados o no asistir a ellos, no puede ser considerado una violación a sus derechos políticos, como en el caso Marshall contra Canadá (Comité de Derechos Humanos 1991). En el caso, una comunidad indígena decidió no participar en los mecanismos de consulta sobre diversas modificaciones constitucionales y el Comité determinó:

5.5. Debe quedar fuera de duda que la dirección de los asuntos públicos en un Estado democrático incumbe a los representantes del pueblo elegidos con ese fin o a los funcionarios públicos designados conforme a la ley. En todos los casos, la dirección de los asuntos públicos afecta a los intereses de amplios sectores de la población o incluso a la totalidad de la población, mientras que en algunos casos afecta más directamente a los intereses de determinados grupos de la sociedad. Aunque, con frecuencia, la celebración de consultas previas, tales como audiencias o consultas públicas con los grupos más interesados, puede hallarse prevista por la ley o haberse desarrollado como política general en la dirección de los asuntos públicos, no se puede interpretar que el apartado a) del artículo 25 del Pacto significa que cualquier grupo directamente afectado, grande o pequeño, tiene derecho incondicional a elegir las modalidades de su participación en la dirección de los asuntos públicos. De hecho, ello equivaldría a extrapolar el derecho a la participación directa de los ciudadanos mucho más allá del alcance del apartado a) del artículo 25.

Finalmente, la construcción de los derechos políticos y su reconocimiento en los ordenamientos institucionales carecerían del estatus de derechos si no existiesen garantías que tutelen y salvaguarden el cumplimiento de procedimientos estipulados. El orden constitucional debe establecer dichas salvaguardas a fin de permitir la impugnación de actos y resoluciones de las autoridades electorales.

En este sentido, el caso mexicano ha sido emblemático dentro de la jurisprudencia internacional. Los casos: “Estado de Nuevo León”, “Bravo Mena” y “Jorge Castañeda Gutman” han puesto el debate en la falta de mecanismos de protección o bien en los límites restrictivos que existen en las instituciones para conocer a plenitud sobre posibles violaciones a los derechos políticos. En el primer caso, en el que los reclamantes carecieron de mecanismos de protección ante instancias federales por violaciones a sus derechos en el marco legislativo estatal, la Comisión Interamericana (1991) señaló:

...es facultad del Estado determinar la naturaleza y modalidades que deben asumir tanto los organismos electorales como aquellos encargados de adoptar decisiones respecto a los reclamos que se presenten en materia electoral, siempre y cuando tales organismos, en sí mismos y en relación con el sistema en el que operan, garanticen el ejercicio de los derechos políticos a través de la independencia e imparcialidad con que desempeñen sus funciones. Estos son los elementos que, a juicio de la Comisión Interamericana, debe contener la legislación en materia de derechos políticos a fin de que se adecue a las obligaciones contraídas por México bajo la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

La CIDH, en sus observaciones sobre el caso Bravo Mena de 1993 (Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1993), discutió la pertinencia de considerar la aplicación del recurso del amparo en la justicia ordinaria como mecanismo de protección de los derechos políticos:

...el juicio de amparo, la Comisión observa que éste podría ser un instrumento idóneo para la protección de los derechos políticos, pero ello requeriría de la clarificación expresa e inequívoca de su procedencia; y de la declaración de que los efectos de una sentencia pro-

ducida como consecuencia de un juicio de esta naturaleza, tendría efectos erga omnes, y no sólo en favor de quien inició el proceso.

Si bien la reforma constitucional de 1993 permitió la construcción de un órgano autónomo jurisdiccional, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, las secuelas en la doctrina de los derechos políticos permiten establecer las bases del debate sobre los mecanismos de protección de los derechos fundamentales.

Conclusiones

El Estado no sólo tiene el deber de reconocer el conjunto de los derechos fundamentales, sino también de respetarlos y defenderlos. Por ello, la actuación de los poderes públicos debe ceñir su actuación a los límites señalados por la ley, la cual le impone en determinados casos la obligación de no hacer o actuar, con el fin de garantizar a los individuos la vigencia de sus libertades y derechos. Tal como lo señala Ferrajoli (2006), el derecho se presenta no sólo como un programa de **formas** de producción a través de normas de procedimiento sobre la formación de las leyes, sino que es garante de sus **contenidos** sustanciales, vinculándolos normativamente a los principios y a los valores inscritos en sus constituciones.

En esta búsqueda por ampliar la protección de los derechos fundamentales, la participación de los ámbitos internacionales de protección de los derechos se presenta como el medio idóneo que establece el principio *pro homine*, el cual, dice Carbonell (2006), plantea dos variantes: en la primera debe favorecerse la interpretación de la norma que mejor garantice un derecho, en la segunda la preferencia deberá establecerse en cuanto a la norma que en un caso concreto garantice la mayor protección con independencia de su origen y orden jerárquico.

La interpretación que desde los tribunales internacionales se realice de leyes nacionales implica un doble nivel de interpretación. En primera instancia, desde los ámbitos internacionales, la segunda, en el ámbito

nacional que debe recoger los amplios marcos de protección a los derechos. De esta forma, el juez deberá optar siempre por la norma que sea más favorable a fin de cumplir de manera más completa con algún mandato constitucional. Asimismo, el juzgador, al hacer una interpretación de la ley, deberá favorecer aquella que no vulnere la norma constitucional.

Es por ello que la revisión de las sentencias, observaciones y puntos de vista que desde los ámbitos internacionales de protección se presentan sobre los derechos fundamentales permite conferir nuevas dimensiones a los contenidos que enarbolan los sistemas jurídicos desde el derecho positivo. Las normas se determinan con contenidos **necesarios**, que se suman a principios materiales y permiten tomar decisiones sobre la estructura normativa básica del Estado y de la sociedad.

Fuentes consultadas

- Bendix, Reinhard. 1964. *Nation-Building and Citizenship*. Nueva York: Wiley.
- Bidart Campos, Germán. 2003. El enjambre axiológico que da inserción constitucional a los derechos humanos. En *Estudios sobre Federalismo, Justicia, Democracia y Derechos Humanos. Homenaje a Pedro J. Frías*, coords. Antonio María Hernández y Diego Valadés. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1990-1991, OEA/Ser.L/V/II.79.rev.1, Doc. 12 del 22 febrero de 1991. Original: Español*. Biblioteca de los Derechos Humanos de la Universidad de Minnesota. <http://www.cidh.oas.org/annualrep/90.91sp/Cap.5.htm> (consultada el 30 de enero de 2010).
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1990-1991. OEA/Ser.L/V/II.79.rev.1 Doc. 12 del 22 febrero de 1991. Original: Español. INFORME ANUAL DE LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS 1990-1991*. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. <http://www.cidh.oas.org/annual> (consultada el 30 de enero de 2010).
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1993. INFORME N° 14/93. CASO 10.956. México*. Comisión Interamericana de Derechos Humanos: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/93span/cap.III.mexico10.956a.htm>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *INFORME N° 8/91, CASO 10.180 MEXICO*. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. <https://www.cidh.oas.org/annualrep/90.91sp/Mexico10180.htm> (consultada el 30 de enero de 2010).

- Comité de Derechos Humanos. *Adimayo M. Aduayom y otros v. Togo*, Comunicación No. 422/1990, U.N. Doc. CCPR/C/57/D/422/1990. Biblioteca de los Derechos Humanos de la Universidad de Minnesota. www1.umn.edu/humanrts/hrcommittee/spanish/422-1990.html (consultada el 30 de enero de 2010).
- Comité de Derechos Humanos. *Antonina Ignatane v. Letonia*, Comunicación No. 884/1999, U.N. Doc. CCPR/C/72/D/884/1999 (2001). Biblioteca de los Derechos Humanos de la Universidad de Minnesota. www1.umn.edu/humanrts/hrcommittee/spanish/884-1999.html (consultada el 30 de enero de 2010).
- Comité de Derechos Humanos. *Artículo 25 - La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto*, 57° periodo de sesiones, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 194. Biblioteca de los Derechos Humanos de la Universidad de Minnesota. www1.umn.edu/humanrts/hrcommittee/Shrc-gencomments.html (consultada el 11 de noviembre de 2009).
- Comité de Derechos Humanos. *Hendrika S. Vos v. Netherlands*, Comunicación No. 218/1986, U.N. Doc. CCPR/C/35/D/218/1986. Biblioteca de los Derechos Humanos de la Universidad de Minnesota. <http://www1.umn.edu/humanrts/hrcommittee/spanish/218-1986.html> (consultada el 30 de enero de 2010).
- Comité de Derechos Humanos. *Informe del 50° Sesión del Comité Derechos Humanos No. 40 (A/52/40)*. Biblioteca de los Derechos Humanos de la Universidad de Minnesota. <http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/898586b1dc7b4043c1256a450044f> (consultada el 30 de enero de 2010).
- Comité de Derechos Humanos. *J. R. T. and the W. G. Party v. Canada*, Communication No. 104/1981, U.N. Doc. CCPR/C/OP/2 at 25. Biblioteca de los Derechos Humanos de la Universidad de Minnesota. www1.umn.edu/humanrts/undocs/html/104-1981.htm (consultada el 30 de enero de 2010).

- Comité de Derechos Humanos. *Marshall v. Canada, Comunicación No. 205/1986, U.N. Doc. CCPR/C/43/D/205/1986*. Biblioteca de los Derechos Humanos de la Universidad de Minnesota. www1.umn.edu/humanrts/hrcommittee/spanish/205-1986.html (consultada el 30 de enero de 2010).
- Comité de Derechos Humanos. *Peter Chiiko Bwalya v. Zambia, Comunicación No. 314/1988, U.N. Doc. CCPR/C/48/D/314/1988*. Biblioteca de los Derechos Humanos de la Universidad de Minnesota. www1.umn.edu/humanrts/hrcommittee/spanish/314-1988.html (consultada el 30 de enero de 2010).
- Comité de Derechos Humanos. *William Eduardo Delgado Páez v. Colombia, Comunicación No. 195/1985, U.N. Doc. CCPR/C/39/D/195/1985*. Biblioteca de los Derechos Humanos de la Universidad de Minnesota. <http://www1.umn.edu/humanrts/hrcommittee/spanish/1> (consultada el 30 de enero de 2010).
- Ferrajoli, Luigi. 2001. *Derechos y garantías La ley del más débil*. Madrid: Trotta.
- _____. 2004. *Derecho y Razón. Teoría del garantismo penal*. Madrid: Trotta.
- _____. 2005. *Los fundamentos de los derechos fundamentales*. Madrid: Trotta.
- _____. 2006. *Garantismo Una discusión sobre derecho y democracia*. Madrid: Trotta.
- Elola, Javier. 1958. "El estudio del derecho comparado, instrumento de la unificación jurídica internacional". *Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México* 32 (mayo-agosto). México: UNAM.
- Martínez Paz, Enrique. 1948. "El derecho comparado como dogmática jurídica". *Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México* 1 (enero-abril).
- O'Donnell, Daniel. 2004. *Derecho Internacional de los Derechos Humanos*. Bogotá: Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

- Nikken, Pedro. 1999. *Las Naciones Unidas y Los Derechos Humanos en la Construcción de la Paz: Lecciones de la América Central*. Caracas: Ed. Academia de Ciencias Políticas y Sociales.
- Radbruch, Gustav. 1998. *Introducción a la Filosofía del Derecho*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Rawls, John. 1971. *Teoría de la Justicia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Salazar, Pedro. 2006. *La Democracia Constitucional: una Radiografía Teórica*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Terrazas Salgado, Rodolfo. 1996. "El juicio de amparo y los derechos político-electorales". *Justicia Electoral, Revista del Tribunal Federal Electoral* 8, vol. V.
- Velázquez Elizarrarás, Juan Carlos. 2007. *El estudio de caso en las relaciones jurídicas internacionales: Modalidades de aplicación del derecho internacional*. México: UNAM.

Utilización de símbolos, expresiones, alusiones o fundamentaciones de carácter religioso en la propaganda de los partidos y agrupaciones políticas nacionales*

Use of Religious Symbols, Expressions, References or Fundamentals in Parties and National Political Associations Propaganda

*Para el ministro en retiro don Mariano Azuela,
ejemplo ético de la justicia constitucional*

Manuel González Oropeza **

Carlos Báez Silva ***

RESUMEN

El trabajo es un resumen panorámico de los principales casos en torno a los que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se ha pronunciado sobre la prohibición del uso de símbolos, expresiones, alusiones o fundamentaciones de carácter religioso en la propaganda política y electoral. Más que un análisis de las resoluciones se trata de una sistematización de las mismas, con el objetivo de que los lectores obtengan sus conclusiones.

PALABRAS CLAVE: elecciones, símbolos religiosos, propaganda religiosa.

* Éste es un resumen panorámico de los principales casos que, en torno a un determinado tema, han sido resueltos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). El objetivo del trabajo es meramente informativo y de difusión.

** Magistrado de la Sala Superior del TEPJF.

*** Secretario de Estudio y Cuenta de la Sala Superior del TEPJF.

ABSTRACT

The essay is a summary of the main affairs hold by the Mexican Federal Election Court concerning the prohibition of religious symbols, expressions, reference or fundamentals for electoral use. More than an analysis, the reader will find a systematic description of the precedents, in order to build a particular conclusion.

KEYWORDS: elections, religious symbols, religious propaganda.

Introducción

Uno de los temas que ha generado mayor interés en el ámbito electoral mexicano es el de la utilización de símbolos religiosos en la propaganda política. Tal circunstancia resulta comprensible si se considera que dicho análisis motivó la anulación de diversos procesos electorales por considerar que se infringían normas y principios de la materia electoral. Sin embargo, como se verá en este artículo las interpretaciones que se han dado al respecto no sólo han tenido tal consecuencia.

Los procesos electorales mexicanos contemporáneos se debaten entre el pasado liberal, adverso al poder de la iglesia católica, y el futuro de la tolerancia religiosa y los conflictos de derechos que los ministros de cultos y las iglesias de todas las denominaciones plantean ante el Estado moderno.

Fue hasta la Ley Electoral para la Formación del Congreso Constituyente, del 19 de septiembre de 1916 cuando se mencionó por vez primera la prohibición de que los partidos políticos utilizaran nombre o denominación religiosa (Núñez 1993, 44). La motivación de dicha disposición, que no aparecía originalmente en la ley electoral de 1911, fue descalificar la participación del Partido Católico Nacional creado originalmente como Asociación de Operarios Guadalupanos, que cobró fuerza en el escenario electoral a finales del Porfiriato. No obstante la disposición legal de 1916, el Partido Católico siguió operando y se transformó en 1925 en una asociación denominada Liga Nacional Defensora de la Libertad Religiosa (González y Ramírez 1979):

La Ley Electoral de Poderes Federales del 1 de julio de 1918, repite el precepto de 1916 y agrega la prohibición a los partidos políticos de que se formen exclusivamente a favor de determinada raza o creencia, mediante su artículo 106, fracción V. Las leyes electorales posteriores, a partir de la ley electoral de 1946, rarifican la prescripción, **exclusivamente a los partidos políticos nacionales**, de que su denominación, fines y programas políticos no deberían contener alusiones de carácter religioso o racial.

Además se agrega la limitación a los partidos políticos para sostener ligas de dependencia con ministros de culto de cualquier religión, tal como lo prescribió la Ley Federal Electoral del 5 de enero de 1973 en sus artículos 20, fracción III, y 22, fracción I.

Esta misma ley electoral especificó en su artículo 40, fracción I, que la propaganda electoral debería estar libre del empleo de símbolos, signos o motivos religiosos y raciales. Aunque la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977 no contiene esta disposición, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990 la restablece.

Las leyes mexicanas no son antirreligiosas. No lo pueden ser, pues nuestra independencia está ligada a símbolos religiosos que, por ese solo hecho, trascienden al dogma religioso, para convertirse en símbolos nacionales. Es más, nuestra fundación como pueblo aborígen está ligado a un símbolo religioso mítico: el águila devorando una serpiente, que un sacerdote, Tenoch, tenía que identificar para encontrar la tierra promisoría.

Desde la célebre Ley de Libertad Religiosa, de 6 de diciembre de 1860, que anima el contenido de los actuales artículos 24 y 130 constitucionales, la libertad religiosa de todos los ciudadanos, incluyendo los candidatos a elecciones populares, no tiene más límite que el derecho de terceros y las exigencias de orden público. En la circular del 30 de marzo de 1863, dirigida a las Escuelas Lancasterianas establecidas en la República, se definió como obligación de la autoridad, por lo que incluiría la electoral en el tiempo presente, el proteger la libertad de conciencia, en tanto su ejercicio no afecte el derecho público ni privado de la Nación. El Estado, como tal, “necesita abstenerse de sostener y propagar las doctrinas y preceptos de un culto cualquiera”, por ello, la circular referida ordenaba a las escuelas costeadas con fondos públicos que cesaran en su instrucción religiosa.

Para el moderno Estado mexicano es de capital importancia que aquellas entidades de interés público como lo son los partidos políticos, cuyo sostenimiento es financiado con fondos públicos, no transgredan el

principio de separación entre las iglesias y el Estado, establecido en el siglo XIX. Cabe preguntarse, ¿hasta dónde puede llegar el ejercicio de la libertad de culto de los candidatos? ¿En qué momento un acto o conducta deja de ser religiosa y se convierte en político?

El repique de campanas es un ejemplo de lo anterior. Si bien en nuestro país el repique de campanas está ligado al movimiento insurgente iniciado por Miguel Hidalgo (quien además enarboló un estandarte de la Virgen de Guadalupe, como símbolo de emancipación política, más que religiosa), y tal repique se repite en cada celebración de la independencia, poco importa que las campanas sean las de un templo y el sonido se ligue al culto católico. La Novísima Recopilación impuso, no obstante, en su Ley Segunda, Título 11, libro 12, la pena de muerte y la confiscación de bienes al que repicase las campanas para excitar al pueblo y causara o fomentara tumultos. La conducta del padre Hidalgo no fue obstáculo para que la liberal ley del 6 de diciembre de 1856 ordenara penas a quienes se valiesen de dicho medio con fines similares.

Por otra parte, cabe revisar algunos casos de derecho comparado, en particular de los Estados Unidos de América, cuya separación entre el Estado y las iglesias proviene formalmente desde 1789, año en que se aprobó la Primera Enmienda de su Constitución. Tal separación significa que el Estado debe adoptar una posición neutra, sin favorecer —ni aborrecer— a ninguna religión o Iglesia en particular (Gunther 2007). Sin embargo, esta separación no implica desentendimiento o descuido hacia las libertades fundamentales relacionadas, como la de religión, asociación o expresión; pues de ser así, la palabra “Dios” o sus equivalentes en otros cultos, estaría proscrita del vocabulario de cualquier autoridad o incluso de la ley.¹ A pesar de la tolerancia religiosa y, precisamente por ella, el Estado debe reconocer que todo el pueblo puede y debe sustentar una creencia religiosa.

¹ Zorach v. Clauson, 343 US 306 (1952).

De esta manera, la Suprema Corte de los Estados Unidos rechazó que las leyes municipales que ordenaban como día de descanso obligatorio los domingos de cada semana, tal como la ley mexicana de 1859 lo permitió, no afectaba la separación entre el Estado y las iglesias, a pesar de que los domingos son días de guardar en el culto cristiano,² lo cual implicaba un menosprecio por los sábados que son días santos para los judíos.³ En el caso *Cantwell v. Connecticut*,⁴ el poder judicial estadounidense discernió que la libertad de culto tenía dos expresiones: a) el derecho de creer en una religión determinada y b) el derecho de actuar de conformidad con lo prescrito por la religión; siendo el primero inalterable por las leyes, aunque reconociendo ciertas limitaciones para el segundo derecho, relativo a la actuación del creyente. De esta manera, la poligamia entre los mormones fue al principio restringida, como la exigencia de los judíos para que el sábado fuera día de guardar.

Los hijos de padres pertenecientes a la iglesia denominada Testigos de Jehová fueron eximidos de la obligación de saludar a la bandera de los Estados Unidos en las escuelas públicas, porque el símbolo patrio no es tan relevante como la conservación del culto iconoclasta de esa iglesia.⁵ La Suprema Corte consideró que el saludo a la bandera no es tan sustancial al Estado, pues el patriotismo no se reduce al respeto coercible hacia la bandera, mientras que la creencia religiosa hacia cualquier otro símbolo, resultaba fundamental para los Testigos de Jehová, según consideraron los ministros Hugo Black y William Douglas.

Otro ejemplo lo contemplamos en la comunidad Amish de Wisconsin que obtuvo una decisión favorable contra las leyes estatales que imponían la educación obligatoria hasta los 16 años de edad, siendo que la religión Amish no tolera la educación formal sino hasta los 15 años de edad

² *McGowan v. Maryland*, 366 US 420 (1961).

³ *Braunfeld v. Brown*, 366 US 599 (1961).

⁴ 310 US 296 (1940).

⁵ *Board of Education v. Barnette*, 319 US 624 (1943).

entre los individuos de su comunidad. En *Wisconsin v. Yoder*⁶ se aceptó la libertad de los *Amish* de reducir la edad para la educación formal de sus creyentes, en otra respuesta hacia el conflicto de dos derechos: el del Estado de promover la ilustración de sus ciudadanos, y el de los individuos de practicar los dogmas de su culto. En *People v. Woody*⁷ se aceptó el uso del peyote para el consumo dentro de las prácticas religiosas de ciertas comunidades indígenas de los Estados Unidos, a pesar de que esta sustancia está prohibida en su consumo por las leyes estatales.

Como se aprecia, el posible choque entre las creencias religiosas y las obligaciones cívicas impuestas por las leyes es un tema por demás importante.

Tanto en el anterior como en el vigente Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe),⁸ se prescribe en el artículo 38.1.q), como una de las obligaciones de los partidos políticos nacionales la de abstenerse de utilizar símbolos religiosos, así como expresiones, alusiones o fundamentaciones de carácter religioso en su propaganda. Por su parte, el artículo 34.4 del Cofipe (vigente hasta enero de 2008), prescribía que a las agrupaciones políticas nacionales les era aplicable en lo conducente o prescrito, entre otros, en el artículo 38 del citado ordenamiento. Lo cual debe entenderse reiterado, toda vez que el actual Cofipe señala en el artículo 35.9 que las agrupaciones políticas nacionales podrán perder su registro cuando incumplan de manera grave con las disposiciones del Cofipe y en el artículo 343.1.b) se les señala como infracción el incumplimiento de cualquiera de las disposiciones del Cofipe.

Esto último resulta relevante porque, a partir de la reforma de enero de 2008, el artículo 34 del Cofipe reconoce que las agrupaciones políticas

⁶ 406 US 205 (1972).

⁷ 61 Cal. 2d. 716 (1964).

⁸ En su primera versión, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de agosto de 1990, contando con diversas reformas. En la versión vigente, su publicación se dio en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de enero de 2008.

nacionales podrán participar en los procesos electorales federales mediante acuerdos de participación con un partido político o coalición y que en la propaganda y campaña electoral se podrá mencionar a la agrupación participante, lo cual hace que dichas agrupaciones puedan en un momento dado también ser sancionadas por la posible utilización de símbolos religiosos.

El tema del uso político, y específicamente electoral, de símbolos, expresiones, alusiones o fundamentaciones de carácter religioso ha sido uno de los más trascendentes en las sentencias dictadas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). Si bien los precedentes no son abundantes, los relacionados con dicho tema son buenos ejemplos de lo complicado que la resolución de ciertos casos puede resultar para un juzgador.

Interpretación sistemática y funcional de las normas constitucionales y legales. SUP-RAP-11/2000

En el precedente del SUP-RAP-11/2000, la Sala Superior analizó el caso de la impugnación que una agrupación política nacional interpuso en contra de una sanción económica que el Instituto Federal Electoral (IFE) le impuso por haber utilizado financiamiento público para la publicación de un folleto que contenía alusiones religiosas.

En ese precedente se comienza por hacer una interpretación sistemática de las disposiciones que, en aquél entonces, prescribían restricciones a la propaganda empleada por los partidos políticos y agrupaciones políticas nacionales en torno al uso de símbolos o expresiones religiosas. Así, se sostuvo que de la lectura del artículo 130 constitucional, se pueden desprender los siguientes principios **explícitos** que rigen las relaciones entre las iglesias y el Estado:⁹

⁹ Esta interpretación fue confirmada en el precedente SUP-REC-034/2003, promovido por el Partido de la Revolución Democrática.

1. Se establece de manera absoluta el principio histórico de separación entre las iglesias y el Estado. En consecuencia, se impone la obligación a las iglesias de sujetarse a la ley civil, siendo competencia exclusiva del Congreso de la Unión legislar en materia de iglesias y culto público.
2. Se le fijan a la legislación secundaria, que será de orden público, las siguientes directrices:
 - a) **Tanto iglesias como agrupaciones religiosas tendrán personalidad jurídica.**
 - b) Como consecuencia del principio de separación entre las iglesias y el Estado se determina que:
 - b.1) Las autoridades civiles no intervendrán en la vida interna de las asociaciones religiosas.
 - b.2) Tanto mexicanos como extranjeros, cumpliendo los requisitos de ley, podrán ser ministros de culto.
 - b.3) Los actos del estado civil de las personas son de la exclusiva competencia de las autoridades civiles.
 - b.4) Existen diversas prohibiciones y limitantes en materia política y electoral, entre las que destacan:
 - A) Por lo que hace a los ministros de culto:
 - No podrán desempeñar cargos públicos.
 - No son sujetos activos del voto pasivo, aunque sí del voto activo.
 - No podrán asociarse con fines políticos, ni participar en reunión política, ni hacer referencia, oponerse o agraviar a las instituciones del país o sus leyes en actos de culto, propaganda religiosa o publicaciones religiosas.
 - Se establece asimismo la ilegitimidad testamentaria consistente en que los ministros de culto, sus ascendientes, descendientes, hermanos y cónyuges, así como las asociaciones

religiosas a que pertenezcan serán incapaces de heredar, por testamento, por parte de las personas a quienes hayan dirigido o auxiliado espiritualmente y no tengan parentesco dentro del cuarto grado.

- B) Por lo que hace a las agrupaciones políticas, no podrán llevar por título alguna palabra o indicación que los relacione con alguna confesión religiosa.
- C) En los templos no podrán celebrarse reuniones de carácter político.¹⁰

En la resolución se sostuvo que es evidente que la razón y fin del artículo 130 constitucional es regular las relaciones entre las iglesias y el Estado, preservando la separación más absoluta e intentando asegurar que, de ninguna manera, puedan influenciarse entre sí. Como bien se precisó entonces, el artículo 38.1.q), en relación con el artículo 34.4 del Cofipe entonces vigente, tuvo su origen en la Ley Electoral para la formación del Congreso Constituyente, del 19 de septiembre de 1916, que en su artículo 53 mencionó, por primera vez, la prohibición de que los partidos políticos utilizaran alguna denominación religiosa, prohibición que fue reiterada en el artículo 60 de la Ley Electoral del 6 de febrero de 1917 y que en su momento, como ya se anotó, sirvió de base para negar el reconocimiento al Partido Católico.

Por su parte, la Ley para la Elección de los Poderes Federales del 2 de julio de 1918, repitió el precepto que contenía la ley anterior, aunque agregando la prohibición a los partidos de que se formaran exclusivamente a favor de individuos de determinada raza o creencia (artículo 106, fracción V). Las leyes electorales posteriores, y en especial la de 1946, ratificaron la prohibición a los partidos políticos nacionales de que su denominación, fines y programas políticos contuvieran alusiones de carácter religioso o racial (artículo 24).

¹⁰ Estos principios se reiteran en el precedente SUP-RAP-320/2009.

Para la Ley Federal Electoral del 2 de enero de 1973, se repitió la disposición mencionada, prohibiendo a los partidos sostener ligas de dependencia con cualquier ministro de culto de alguna religión y especificó, en su artículo 40, fracción I, que la propaganda electoral debía estar libre del empleo de símbolos, signos o motivos religiosos y raciales. Por su parte, el Código Federal Electoral de 1986, en su artículo 45, fracción VIII, especificó que los partidos políticos debían conducirse sin ligas de dependencia de ministros de culto de cualquier religión o secta.

En el texto primigenio del Cofipe se repitió, en el artículo 38.1.ñ), la mencionada prohibición de dependencia respecto de ministros de culto. Más adelante, por reformas del 24 de septiembre de 1993, la prohibición pasó a ser la indicada con la letra n), creándose igualmente en ese mismo año la fracción p) que es materia de estudio.

Como es posible advertir en la historia y antecedentes de la norma en cuestión, ha sido intención del legislador perfeccionar y desarrollar el principio de la separación entre las iglesias y el Estado mexicano, vigente plenamente al menos desde la expedición de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) en el año de 1917, y consagrado como tal en las reformas constitucionales y legales en la materia del año de 1992.

En la ejecutoria del precedente SUP-RAP-011/2000 se precisó que las reformas a la legislación federal electoral, a lo largo del siglo XX, buscaron, en todo caso, la consagración y regulación a detalle del principio histórico de la separación entre las iglesias y el Estado mexicano, en general, y en específico, de las acciones de los partidos políticos, con la intención de que éstos no pudiesen, en ningún momento, aprovecharse en su beneficio de la fe popular.¹¹

¹¹ Debe tenerse presente que el artículo 7º de la Ley Reglamentaria del Artículo 130 de la Constitución Federal, publicada en el *Diario Oficial* el martes 18 de enero de 1927, en vigor quince días después, señalaba esta circunstancia al establecerse en el segundo párrafo que "Los ministros de los cultos se consideran como profesionistas que prestan sus servicios a los afiliados a la religión o secta a que pertenecen; pero por razón de la influencia moral que sobre sus adeptos adquieren en el ejercicio de su ministerio, quedan sujetos a la vigilancia de la autoridad y a las disposiciones del artículo 130 de la Constitución, así como a las de la presente ley, sin que, para no cumplirlas, puedan invocar lo dispuesto en el artículo 4º constitucional, que se refiere a otra clase de profesionistas".

Entonces se afirmó que dicho propósito fue perfeccionado en 1993, al agregarse el inciso q) al artículo 38.1 del entonces vigente Cofipe, en la que se aprecia la voluntad del legislador de perfeccionar el referido principio histórico, por vía de la prohibición mencionada primero a los partidos políticos y, con las reformas de noviembre de 1996, a las agrupaciones políticas, organizaciones ciudadanas que en términos de la legislación electoral eventualmente pueden participar en la integración de los órganos del Estado.

Se sostuvo que con dicha prescripción se busca asegurar que ninguna de las fuerza políticas pueda coaccionar moral o espiritualmente a ningún ciudadano a efecto de que se afilie o vote por ella, con lo cual, adicionalmente, se garantiza la libertad de conciencia de los ciudadanos participantes en el proceso electoral y se consigue mantener libre de elementos religiosos al proceso de renovación y elección de los órganos del Estado.¹² Por tanto, se razonó, no podía entenderse contrario al texto, fin o naturaleza del artículo 130 constitucional el contenido del inciso q), del artículo 38.1, en relación con el artículo 34, párrafo 4 del código de la materia, sino que, por el contrario, era plenamente armónico y respondía a las características y espíritu de la disposición constitucional en análisis.

En la resolución que se está parafraseando se precisa,¹³ en modo bastante interesante, que del artículo 130 constitucional no sólo es posible desprender principios explícitos, sino también **implícitos**, entre los que se encuentra el referente a que dada “su especial naturaleza, y la influencia que tienen los principios religiosos sobre la comunidad”, y “lo delicado que es la participación política y electoral”, los institutos políticos se deben abstener de emplear dichos “principios religiosos”, con la finalidad de conservar la independencia de criterio y racionalidad en cualquier aspecto de la vida política del Estado y su gobierno. En otras palabras:

¹² Esta interpretación se sostuvo también en el precedente SUP-REC-034/2003, promovido por el Partido de la Revolución Democrática.

¹³ Criterio reiterado en el precedente SUP-REC-034/2003, promovido por el Partido de la Revolución Democrática.

las organizaciones políticas [partidos políticos y agrupaciones políticas nacionales] comparten las características de independencia y autonomía que el mismo Estado Mexicano determina, en especial en el artículo 130 constitucional, en que se establece claramente como principio constitucional básico la separación absoluta entre las iglesias y el estado. Incompatible con tal circunstancia sería que siendo el Estado laico, el partido que formara gobierno, o la agrupación que lo apoyara, tuviera naturaleza confesional.

Así, complementariamente al hecho de que el Estado mexicano es constitucionalmente laico, los partidos políticos nacionales y las agrupaciones políticas nacionales, vehículos indispensables en la conformación de los órganos de gobierno de dicho Estado, deben asumir una conducta igualmente laica. La laicidad tanto del Estado como de los partidos y agrupaciones políticas nacionales en México se ha de entender como una posición **neutral** de estas organizaciones en torno a las cuestiones religiosas; lo laico entendido como neutralidad o imparcialidad ante los diferentes credos religiosos. Esta laicidad, en particular de los partidos y agrupaciones políticas nacionales, tiene como objeto, según se precisó en el precedente SUP-RAP-011/2000, una participación ciudadana en el proceso electoral fundada en la racionalidad, que no en la emotividad que conlleva toda creencia religiosa.

Por lo que se refiere a la relación que guardaban los artículos 24 constitucional y 34.4 y 38.1.q) del entonces vigente Cofipe, la Sala Superior del TEPJF precisó que, tomando en cuenta lo prescrito por la norma constitucional,¹⁴ es posible diferenciar entre **libertad religiosa** (entendida

¹⁴ "Todo hombre es libre para profesar la creencia religiosa que más le agrade y para practicar las ceremonias, devociones o actos del culto respectivo, siempre que no constituyan un delito o falta penados por la ley. El Congreso no puede dictar leyes que establezcan o prohíban religión alguna. Los actos religiosos de culto público se celebrarán ordinariamente en los templos. Los que extraordinariamente se celebren fuera de éstos se sujetarán a la ley reglamentaria."

como la posibilidad que tiene el individuo de profesar libre y en conciencia la religión que el mismo determine) y **libertad de culto** (el ejercicio de la libertad religiosa en concreto, por vía de la adhesión a cierta iglesia y la práctica de los ritos correspondientes).

Esta diferencia fue inclusive reconocida por la iniciativa de reformas a la CPEUM que culminó con el decreto de 27 de enero de 1992, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 siguiente. A partir de lo anterior, y con apoyo en doctrina especializada, la Sala Superior del TEPJF sostuvo que en torno a la libertad religiosa es posible distinguir básicamente los siguientes tipos de derechos:

1. Derechos del individuo:

- a) A tener una convicción o una religión.
- b) A cultivar, manifestar y comunicar dicha convicción o religión por medios lícitos, como por ejemplo se presenta en situaciones relacionadas con la educación, la alimentación, con el servicio militar, con el casamiento, con el trabajo, los días de fiestas religiosas, con el culto tanto público como privado, en los funerales, en la objeción de conciencia, en el juramento, en el secreto profesional, etcétera.

2. Derechos colectivos:

- a) De asociación.
- b) De reunión (acto de culto, objetos y emblemas y procesiones o manifestaciones públicas).
- c) De organización interna.
- d) De administración.

A partir de la distinción anterior, resulta claro, según los precedentes judiciales, que los partidos políticos y las agrupaciones políticas no son sujetos activos de los derechos mencionados. La libertad religiosa y la de

culto son garantías fundamentales de todos los seres humanos, cuyo ejercicio o goce sólo puede darse en forma individual, cuando un sujeto se encuentra en capacidad de adoptar una determinada fe o creencia religiosa, así como de cultivarla y manifestarla de forma lícita; o bien, en lo colectivo, que implica la pertenencia del sujeto a una organización religiosa (Iglesia) y su consecuente actuación, de acuerdo con los preceptos dogmáticos que sus propios cánones determinen.

Por tanto, al resultar la religiosa una cuestión tan evidentemente íntima de los individuos, que en mucho se encuentra relacionada con la libertad de conciencia, es evidente que las personas morales no son sujetos activos del derecho a la libertad religiosa y a la de culto, en toda su amplia manifestación. En la ejecutoria del SUP-RAP-011/2000 se precisa con agudeza que lo anterior se sostiene aunque, por excepción y dada su especial naturaleza, existan personas morales, como las asociaciones religiosas, que puedan participar, al menos parcialmente, de las libertades mencionadas. Sin embargo, es impensable que una persona moral de naturaleza política, como lo es un partido o una agrupación política nacional, pueda gozar de la libertad religiosa o de culto, puesto que ni los partidos políticos ni las agrupaciones políticas son sujetos activos de esa relación jurídica constitucional.

Lo anterior, de conformidad con la especial naturaleza política de que están dotados, y en concordancia con el principio de separación de las iglesias y el Estado antes referido, del que se desprende claramente las implícitas acotaciones a la mencionadas libertades con base en razones interés y seguridad públicos fundadas en la normatividad correspondiente. Por lo anterior, resulta evidente que las libertades religiosas y de culto consignadas en especial en el artículo 24 de la CPEUM no resultan de ninguna manera incompatibles con el texto del artículo 38, párrafo 1, inciso q) del Cofipe entonces vigente.

Razones similares a las anteriores se esgrimieron para sostener la perfecta compatibilidad entre lo prescrito por el Cofipe y los artículos 18 del

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 12 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

*Interpretación gramatical del artículo 38,
párrafo 1, inciso q), del Cofipe anterior.
SUP-RAP-032/1999*

En este caso, el Partido Revolucionario Institucional impugnó la multa que el IFE le impuso por haber considerado que el hecho de que un precandidato de ese partido a la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal se persignara ante el denominado Niño Pa violaba la prohibición prescrita en el referido artículo del código electoral federal entonces vigente.

En la ejecutoria se procedió a “desentrañar el contenido y alcance del artículo 38, párrafo 1, inciso q)” del código aplicable, “para establecer si la conducta desplegada por el aspirante del partido recurrente [...] encuadra o no en las hipótesis contempladas por la norma”. La disposición interpretada sostenía que los partidos políticos debían abstenerse de utilizar símbolos religiosos, así como expresiones, alusiones o fundamentaciones de carácter religioso en su propaganda.

Lo primero que se hizo fue delimitar el término **propaganda** para efectos de esta prescripción. Así, se sostuvo que cuando el dispositivo legal impide a los partidos políticos hacer uso de símbolos, expresiones, alusiones y fundamentaciones de carácter religioso en su **propaganda**, se refiere a **toda la actividad que dichos partidos desarrollen, dirigida al conjunto o una porción determinada de la población, para que obren en determinado sentido**. Por lo que se refiere al alcance las diversas prohibiciones prescritas en el referido artículo del código electoral, el sentido gramatical que se da a la palabra **utilizar** en la ejecutoria es el de “aprovecharse de una cosa”; por otra parte, a la palabra **abstenerse** se le puede dar el sentido de “contenerse, refrenarse, apartarse, privarse de alguna cosa”, el significado del texto normativo consistiría en que los partidos políticos tenían la obligación de “privarse del aprovechamiento de”:

- a) **Símbolos religiosos**, por lo que se entendió que “los partidos políticos no pueden sacar utilidad o provecho de una figura o imagen con que materialmente o de palabra se representa un concepto, en este caso religioso, por alguna semejanza o correspondencia que el entendimiento percibe entre este concepto y aquella imagen, en su propaganda para alcanzar el objetivo deseado”.
- b) **Expresiones religiosas**, la limitación contemplada en esta parte de la norma, consiste en que “los partidos políticos no pueden sacar provecho o utilidad del empleo de palabras o señas de carácter religioso, empleadas en su propaganda, para conseguir el propósito fijado”.
- c) **Alusiones de carácter religioso**, la prohibición para los partidos políticos es de sacar provecho o utilidad a la referencia indirecta de una imagen o fe religiosa en su propaganda, a fin de conseguir los objetivos pretendidos.
- d) **Fundamentaciones de carácter religioso**, la prohibición impuesta a los partidos en este caso, consiste en que éstos, para conseguir sus propósitos, no pueden sustentar las afirmaciones o arengas de su propaganda, en razones, principios o dogmas en los que se apoyen doctrinas religiosas.

De lo anterior se concluyó que las conductas reguladas por la norma que les imponía a los partidos políticos nacionales (y por disposición del artículo 34.4 del Cofipe, también a las agrupaciones políticas nacionales) la obligación de abstenerse, por sí mismos o a través de sus militantes o candidatos, de utilizar símbolos, expresiones, alusiones o fundamentaciones de carácter religioso en su propaganda, **no se limita a la propaganda electoral expresamente regulada como tal por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales**; sino que, al estarse en presencia de una disposición dirigida a normar ciertas conductas de los

milитantes, candidatos, partidos políticos y agrupaciones políticas, goza de las cualidades particulares que identifican a la ley, por ser general, esto es, **se encuentra dirigida a la totalidad de las actividades que desplieguen las personas e institutos políticos que se ubiquen dentro de su ámbito**; es impersonal porque sus consecuencias se aplican sin importar las cualidades individuales y personales de quienes por los actos desplegados pudieran contravenirla; en tanto que es abstracta, al enunciar o formular sus supuestos.

Ante lo particular del artículo 182 del Cofipe (que definía lo que se habría de entender por **campaña electoral, actos de campaña y propaganda electoral**) y la generalidad del artículo 38, del entonces vigente código electoral federal, se sostuvo que una interpretación sistemática y funcional conducía a concluir que la prohibición de utilizar los símbolos religiosos, expresiones, alusiones o fundamentaciones de ese carácter, no debe entenderse limitada a los actos desplegados con motivo de la propaganda inherente a la campaña electoral, sino que, como quedó precisado, ese concepto utilizado por el legislador ordinario en el inciso q), párrafo 1, del numeral 38 del Código Electoral Federal, atañe a todo tipo de actos de comunicación o difusión a que recurra algún instituto político, ya sea por sí, por sus militantes o, en su caso, por los candidatos por él postulados.

Específicamente se afirmó que la referida obligación impuesta a los partidos y agrupaciones políticas nacionales es perenne, en tanto sea vigente esa disposición legal, la cual debe estimarse rectora de la totalidad de los actos desplegados o encaminados a hacer propaganda partidista; de manera que, dentro del ámbito espacial y temporal de vigencia de la norma se encuentra tutelado todo tipo de propaganda realizada para alcanzar alguna de las finalidades que constitucionalmente caracterizan a los partidos políticos, relacionadas con promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público.

Más adelante, el precedente de la Sala Superior especifica una característica relevante que debe acreditarse para poder verificar la violación a la prohibición impuesta a partidos y agrupaciones: la plena conciencia y voluntad de que el empleo de símbolos, expresiones, alusiones o fundamentaciones de carácter religioso se está haciendo para alcanzar alguna de las finalidades que constitucionalmente caracterizan a los partidos o agrupaciones:

Para ello debió de analizarse si con la actitud atribuida [al precandidato], se llevó a cabo la utilización de algún símbolo religioso y específicamente si se realizó una expresión de carácter religioso expresamente prohibida por el inciso q), párrafo 1, del artículo 38 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y si tal acto se desplegó voluntariamente y con la intención de influenciar la voluntad de un individuo o de un grupo para que procedieran de cierta manera y adoptaran una conducta específica, teniendo en consideración que, el poder ideológico, se basa sobre la influencia que las ideas o actos desplegados en cierta manera por una persona investida en mayor o menor medida de algún grado de ascendencia, tengan sobre cierta persona o grupo de personas [...] para que ciertas actitudes puedan estimarse sancionables por transgredir el inciso q), del párrafo y artículo últimamente citado, es necesario que el emisor voluntariamente busque o ponga en movimiento el aparato propagandístico para hacer prevalecer sus ideas o posturas, buscando así influenciar potencialmente a los posibles votantes [...]

Robert Dahl, al hablar de control político y autonomía, precisó que ambas expresiones se refieren a una determinada relación entre dos sujetos; en tal relación existirá control de uno sobre otro en la que los deseos, gustos, preferencias o intereses de uno de los sujetos determinen o motiven las acciones del otro, **siempre y cuando esa motivación o determinación sea querida por el sujeto controlador**. Algo similar se ha establecido en el precedente SUP-RAP-032/1999 respecto de la violación de la prohibición de la que se ha estado hablando.

Interpretación de los hechos

Como es bien sabido, la interpretación que llevamos a cabo los seres humanos consiste en la dotación de sentido o significado a algo, sea un objeto, una frase o una conducta humana. En el caso de la aplicación judicial del derecho o de la solución judicial de litigios, el juzgador está llamado no sólo a interpretar, es decir, dotar de sentido o significado a los textos normativos en los que fundará su decisión, sino también a precisar el sentido o significado que se asigne a los hechos de los que conoce. Normalmente esta actividad de “calificación” de los hechos conforme a los parámetros normativos se lleva a cabo en la etapa del trabajo judicial que se denomina “subsunción”. Es evidente que tal tarea no sólo requiere de la fijación previa de un sentido preciso de la norma que contiene la hipótesis cuya verificación se llevará a cabo, sino que también exige que las cuestiones fácticas que tratarán de ser subsumidas en la referida hipótesis no sólo estén plenamente demostradas (el problema de la prueba), sino que tengan un sentido o significado también preciso (el problema de la calificación).

**a) ¿Cómo interpretar un gesto? ¿El artículo 38.1.q)
del Cofipe anterior prohibía persignarse?
SUP-RAP-032/1999, ST-JRC-68/2009
y ST-JRC-69/2009 acumulado**

El precedente del SUP-RAP-032/1999 es un claro ejemplo de problema de calificación, puesto que, tras la determinación del sentido de las normas, tanto constitucionales como legales, la Sala Superior del TEPJF se enfrentó al dilema de si el persignarse era un acto prohibido por el artículo 38.1.q) del Cofipe anterior.

En el precedente que se reporta, el acto que sancionó el IFE consistió en que el precandidato de un determinado partido político nacional a Jefe de Gobierno en el Distrito Federal se persignó o santiguó ante una imagen religiosa. Este acto, según lo determinó en su momento el Órgano Jurisdiccional electoral federal, no debía considerarse violatorio e la prohibición

impuesta en el artículo 38.1.q) del Cofipe anterior, pues ese proceder, es privativo y característico de las personas que han acogido la religión católica; por ello, en sí mismo, no constituye uno de los actos prohibidos por la norma, menos aún, si se atiende a lo que debe entenderse por **persignar**.

El que el precandidato se persignara ante alguna imagen religiosa, debe conceptuarse, según este criterio, como un acto de fe, si acaso, de veneración a la imagen, desplegado en función a la necesidad u obligación impuesta como norma de carácter religioso, para quienes profesan la religión católica; proceder que no debe ser objeto de reproche, al margen de realizarse privada o públicamente, por constituir un acto volitivo de la persona, que denota su preferencia por cierta religión.

Esa acción se debe apreciar como un ejercicio del derecho fundamental consagrado por el artículo 24 constitucional, tal como ya se ha desglosado, consistente en que toda persona es libre de a) profesar la creencia religiosa que más le agrade y de b) practicar las ceremonias, devociones o actos del culto respectivo, siempre que no constituyan un delito o falta penadas por la ley; sin que sea el caso de que al desplegar ese acto, que bien puede considerarse obligatorio, instintivo o incluso realizado de manera consciente, contravenga alguna norma de derecho positivo. En el caso en concreto, se sostuvo en la ejecutoria que no existían razones por las que se pudiera estimar que el acto se realizó como parte de la propaganda utilizada en la contienda interna para la elección de algún candidato partidista, pues se carecía de elementos probatorios que arrojaran información bastante para considerar que el hecho de persignarse ante aquella imagen, fuera preconcebido, con objetivos electorales o de cualquier otro índole política; antes bien, ante la carencia de pruebas que fehacientemente así lo demostraran, debía convenirse en que fue un acto espontáneo, motivado por una invitación, también eventual, que en efecto coincidió con la campaña preelectoral pero que no tenía estrecha vinculación con ésta.

Como se aprecia, el criterio sostenido en lo concreto es una confirmación práctica de lo afirmado en abstracto: para que se configura una

violación en este sentido se requiere que el partido, agrupación, candidato o militante despliegue la acción con la **intención** de influir en la voluntad de la ciudadanía.

Por otra parte, en lo que respecta al precedente ST-JRC-68/2009 y ST-JRC-69/2009 acumulado, el tema del empleo de símbolos religiosos con objeto electoral se resolvió fundamentalmente a partir de consideraciones en torno a los medios probatorios. Sin embargo, es importante destacar el criterio que se precisó en la sentencia.

Según los antecedentes del caso, un partido político demandó la nulidad de la elección del Consejo municipal de Tepotzotlán, en razón de que, en su opinión, se habían empleado símbolos religiosos en la campaña del candidato ganador. El Tribunal Electoral del Estado de México decidió que los elementos de prueba aportados por el partido demandante no resultaban suficientes para acreditar la referida irregularidad. En su demanda de juicio de revisión constitucional electoral, el partido impugnante se quejó de la valoración del tribunal estatal, pero no ofreció argumentos que contradijeran lo sostenido al respecto por el Órgano Jurisdiccional electoral local, por lo que sus agravios se calificaron de inoperantes.

Uno de los hechos aportados por el partido demandante consistió en que, según su relato:

el candidato [...] violó reiteradamente el artículo 52 fracción XIX, del Código Electoral del Estado de México, en virtud de que en fecha [...] realizó una procesión religiosa con el santo patrono de la parroquia principal de san Pedro Apóstol de Tepotzotlán, a su domicilio particular caminando por las calles y avenidas principales de la cabecera municipal, situación por demás manifiesta violatoria, y que se hace patente en el programa religioso que se pego en todas y cada una de las comunidades de el municipio que se describe en la demanda y obra en el expediente principal [...]

Aunado a lo anterior, la parroquia de San Pedro Apóstol, por tratarse del principal centro religioso que se encuentra en la cabecera-

ra municipal, es demasiado concurrida por los habitantes del municipio, situación que el candidato [...] aprovecho para su beneficio propagandístico, y crear una imagen en los electores intencionada a su persona mediante la adopción de este símbolo religioso, además de que es la festividad religiosa más importante del municipio, con gran número de asistentes a los actos religiosos que en esa fiesta se lleva a cabo.

Sin lugar a dudas el candidato [...] se presentó a un acto público eminentemente católico, con matiz político electoral, que tiene como consecuencia una influencia directa de intención de voto en el electorado ya que la población católica representa el 95.7 del total, situación que fue determinante para la elección del cinco de julio del año en curso, al crear una imagen positiva, de católico y electoralmente a su favor, al exteriorizar la religión que profesa y participar en un acto público como una procesión de carácter religioso, como lo hizo dicho candidato en donde llevó la imagen a su domicilio acompañado de un aproximado de dos mil quinientos feligreses que participaron en la procesión.

Al respecto, la Sala Regional Toluca del TEPJF afirmó que las pruebas que se ofrecieron para acreditar lo anterior no eran aptas para acreditar plenamente los hechos, pues:

del programa de fiestas patronales solo sería dable inferir que el candidato o cuando menos una persona de nombre similar, estaba programado para recibir la procesión de la festividad de la parroquia de San Pedro Apóstol, de Tepotzotlán, Estado de México; del jueves dieciocho de junio de dos mil nueve, por cuanto aparece la leyenda: "RECIBE SR. [...]", pero no así que necesariamente se tratara del candidato a presidente municipal de Tepotzotlán, [...], ni del programa por si mismo puede derivarse a ciencia cierta que és-

te hubiera repartido más programas religiosos, o que efectivamente hubiera participado en la procesión, pues esos eventos no son consecuencia necesaria de la leyenda de mérito y, en todo caso, debieron acreditarse con otros medios de convicción, lo que dicho sea de paso no se logra tampoco con las fotografías porque efectivamente las mismas aparecen muy oscuras y no puede identificarse absolutamente a ninguna persona ni puede ubicarse la fecha y el lugar a que corresponde esa procesión, como atinadamente lo apreció la responsable.

Para la Sala Regional Toluca no estuvo por demás señalar que, en el caso, no bastaba que se hubiera acreditado que el candidato triunfador hubiera aparecido en el programa de la festividad religiosa e incluso participado en la procesión anunciada para que, por esa razón, se debiera estimar que se habían usado símbolos religiosos en la campaña electoral, ya que, “no siempre es así”, pues en ocasiones “la participación de los candidatos obedece exclusivamente al ejercicio de su derecho de libre manifestación de su culto religioso”.

A partir de lo anterior, la Sala Regional Toluca precisó que la prohibición impuesta a los partidos, se fundamenta en que éstos sustenten sus afirmaciones o arengas llevadas a cabo en su propaganda, en las razones, principios o dogmas en que se apoyan las doctrinas religiosas para conseguir sus propósitos.

Al llevar a cabo una interpretación de los hechos, el referido Órgano Jurisdiccional estableció que el programa de la festividad religiosa no podía calificarse como propaganda política, en la que se promocionara la imagen del candidato, sino simplemente se trataba de:

un póster en el que se comunicaba a la población en general el desarrollo de una fiesta religiosa y las actividades que dentro de ese contexto de tiempo, modo y lugar como habrá de celebrarse; de

manera que, no se puede hablar propiamente de propaganda política, sino más bien de que el candidato participó al igual que otros miembros de su comunidad en un evento religioso y popular de carácter tradicional y festivo, que gira alrededor del traslado de una imagen religiosa de su santuario a la casa de un anfitrión [...]

La Sala Regional afirmó que, de los medios de prueba aportados, no era dable desprender algún hecho que muestre un conato de actividad política del candidato, pues en ningún momento se apreció que éste hubiera realizado algún acto que implicara proselitismo político a favor de su candidatura o de promoción del voto, puesto que:

esa conclusión no es una consecuencia natural de la participación que tuvo en ese evento, ya que solo puede afirmarse que aparece en el programa como anfitrión o en el mejor de los casos, de aparecer su imagen en la fotografía, hecho sobre el cual no se prejuzga, se concretó a participar en una procesión de eminente carácter religioso.

En otras palabras, aunque en efecto se hubiera probado de manera fehaciente que el candidato hubiera participado en la festividad religiosa, de esa mera participación no se sigue que el candidato hubiera llevado a cabo actos de propaganda o proselitismo político o electoral.

En la sentencia se sostiene que la procesión en estudio no tuvo un sesgo político, sino eminentemente festivo y religioso, por lo que no podría catalogarse como un acto de campaña, ya que por éste se entienden las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general toda actividad en que los candidatos o voceros de los partidos políticos se dirijan al electorado para promover sus candidaturas, lo que en el caso no ocurrió, pues el motivo de la reunión fue, en todo caso, trasladar una imagen en un contexto de festividad popular y religiosa a una casa particular. Lo que se pudo

inferir, en el mejor de los casos y como indicio, es que el candidato triunfador participó en el evento religioso **como un miembro más de la comunidad**, es decir, al margen de su carácter de candidato.

Finalmente, aun sin citar de manera expresa el precedente SUP-RAP-032/1999, la Sala Regional Toluca reiteró que el hecho relatado debía conceptuarse como una acción desplegada en ejercicio del derecho consagrado por el artículo 24 constitucional, elevado a la categoría de garantía individual, de que toda persona es libre de profesar la creencia religiosa que más le agrade y para practicar las ceremonias, devociones o actos del culto respectivo, siempre que no constituyan un delito o falta penadas por la ley; sin que fuera el caso de que al desplegar ese acto, que bien pudiera considerarse obligatorio, instintivo o incluso realizado conscientemente, contraviniera alguna norma de derecho positivo, porque no existieron en el caso razones por las que hubiera podido estimarse se hiciera como parte de la propaganda utilizada dentro del marco de la elección del ayuntamiento de Tepotzotlán, Estado de México, pues se careció de elementos probatorios que arrojaran información bastante para considerar que el hecho de aparecer el nombre del candidato en un programa de fiestas religiosas como anfitrión de una procesión pública de carácter tradicional, festivo y religiosa, hubiera sido preconcebido, con objetivos electorales o de cualquier otro índole político.

Por otra parte, para concluir este apartado es necesario mencionar el precedente SUP-RAP-219/2009; los hechos denunciados y probados que dieron origen a un procedimiento sancionador electoral al cabo del cual se impuso una determinada sanción a un candidato, mas no al partido político nacional que lo postuló, consistieron en la manifestación de mensajes electorales en una reunión privada de naturaleza religiosa. Sin embargo, cabe precisar que el tema verdaderamente discutido en tal precedente se relaciona de manera directa con la responsabilidad que el partido político tiene respecto de los actos de sus candidatos, a partir de las peculiaridades del caso concreto. Así, a pesar de que la temática del

precedente está inicialmente vinculada con la utilización de símbolos religiosos, lo cierto es que la cuestión relevante profusamente debatida, y en torno a la cual no existe una posición unánime, fue la de la responsabilidad del partido respecto de los actos de sus candidatos. Ante ello valgo aquí sólo esta mención.

b) ¿Es necesario que una organización esté inscrita en el registro de organizaciones religiosas para que sea considerada una “organización religiosa”?

SUP-JDC-005/2002

En el precedente SUP-JDC-005/2002, se abordó el caso de que, en unas elecciones municipales en Tlaxcala, un candidato a presidente municipal que había obtenido la constancia de mayoría recibió apoyo abierto y manifiesto en propaganda, de organizaciones religiosas que carecían de registro ante la Dirección General de Asociaciones Religiosas de la Secretaría de Gobernación, por lo que el tribunal electoral estatal anuló la elección, lo que fue confirmado por la Sala Superior del TEPJF.

Lo más relevante del precedente estriba en que se afirmó que de acuerdo con la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público (LARCP), reglamentaria del artículo 130 constitucional, las iglesias o agrupaciones religiosas, que obtengan su registro constitutivo de la Dirección de Asociaciones Religiosas de la Secretaría de Gobernación, tendrán personalidad jurídica y gozarán de los derechos que la ley les otorga como tales; sin embargo, esto no significa que no existan en la realidad, iglesias o agrupaciones religiosas *de facto*, como unidades sociológicas, solamente que éstas no tienen personalidad jurídica de asociaciones religiosas, ni gozan de los derechos que a las últimas otorga la ley.

En otras palabras, no es menester que una Iglesia o agrupación religiosa esté registrada ante la Dirección General de Asociaciones Religiosas de la Secretaría de Gobernación para estimar su existencia en la realidad,

pues así se advierte en los artículos 130, segundo párrafo, inciso a), de la CPEUM, 6, 9 y 10 de la LARCP.

La existencia de organizaciones religiosas, al margen de su registro ante la Secretaría de Gobernación incluso se encuentra reconocido en la ley, por ejemplo, en el artículo 10 de la LARCP, que en relación con el artículo 9, fracción III, prevén la posibilidad de que esos entes realicen actos de culto público religioso, sólo que no tienen la personalidad jurídica, con la que cuentan las asociaciones religiosas, ni gozan de ciertos derechos, tales como, por ejemplo, celebrar todo tipo de actos jurídicos para el cumplimiento de su objeto, que sean lícitos y que no persigan fines de lucro; participar por sí o asociadas con personas físicas o morales en la constitución, administración, sostenimiento y funcionamiento de instituciones de asistencia privada, planteles educativos e instituciones de salud, siempre que no persigan fines de lucro, con sujeción a la ley de asociaciones religiosas y a las leyes que regulan esas materias; usar en forma exclusiva, para fines religiosos bienes propiedad de la nación, derechos establecidos en las fracciones IV, V y VI del artículo 9 de la LARCP.

Otro ejemplo de la existencia de iglesias o agrupaciones religiosas *de facto*, citado en la ejecutoria, se fundamenta en que la propia ley, cuando regula a quién deben ser atribuidos los actos de esos entes que no están registrados ante la Dirección General de Asociaciones Religiosas de la Secretaría de Gobernación, los atribuye a las personas físicas o morales, según el caso. Así, se concluye, el legislador ordinario previó en la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, la existencia y la actuación de grupos de personas o iglesias o agrupaciones religiosas de hecho o irregulares, esto es, que su constitución no se hubiera notificado a la Dirección General en comento, al disponer que en dicho supuesto, los actos que realicen esos entes se atribuirán a las personas físicas o a las personas morales, según el caso.

Si para la ley de la materia existen dos tipos de entes, unos que una vez registrados ante la autoridad correspondiente, conforme a la ley, tienen

personalidad jurídica y gozan de ciertos derechos y otros que, si bien realizan actos de culto público religioso, carecen de personalidad jurídica y no gozan de determinados derechos, es claro que **para demostrar la calidad de Iglesia, agrupación o institución religiosa, no es necesario acreditar que éstas se encuentran constituidas formal y legalmente como asociación religiosa.**

c) ¿Puede una cruz mover voluntades electorales?

SUP-JRC-069/2003 y SUP-RAP-103/2009

Durante la campaña de 2003 para integrar el ayuntamiento en el municipio de Tepotzotlán, Estado de México, el Partido Acción Nacional distribuyó, para promocionar a su candidato a presidente municipal, dípticos en cuyas portadas se incluía como uno de los dos elementos principales (el otro era la fotografía del candidato) la muy conocida cruz tallada en piedra que se localiza en el atrio del famoso convento que se ubica en dicho municipio. Incluso, en una de las portadas se apreciaba la fotografía del candidato, en menor tamaño, mirando a la referida cruz tallada, en actitud contemplativa.

La planilla encabezada por el candidato cuya fotografía aparecía en los referidos dípticos obtuvo la constancia de mayoría; sin embargo, la elección fue impugnada, aduciendo diversas violaciones a las disposiciones electorales del Estado de México, en particular la relacionada con la prohibición prevista en el artículo 52, fracción XIX del Código Electoral del Estado de México entonces vigente, consistente en la obligación de los partidos políticos de abstenerse de utilizar símbolos de carácter religioso en su propaganda. Los partidos impugnantes consideraron que la propaganda arriba reproducida incluía un símbolo de carácter religioso, y que ello había influido en forma determinante en el resultado de la elección.

Al considerar lo anterior, el Tribunal Electoral del Estado de México precisó con claridad que la utilización de valores morales o religiosos para allegarse de la voluntad ciudadana, además de ser contrario a lo que disponía

específicamente el artículo 52 en sus fracciones XII y XIX, del Código Electoral del Estado de México, constituía una irregularidad grave por atentar directamente contra el valor intrínseco de la libertad, de independencia, de la objetividad y en consecuencia de los principios rectores del sufragio.

Ello era así porque se consideraba a la propaganda electoral como una forma de comunicación persuasiva que trataba de promover o desalentar actitudes en pro y en contra de una organización, de un individuo o una causa, con el propósito de ejercer influencia sobre los pensamientos, emociones o actitudes de un grupo de personas para que actuaran de determinada manera, adoptaran cierta ideología o valores, cambiaran, mantuvieran o reforzaran sus opiniones sobre temas específicos y que se caracterizaba por el uso de mensajes emotivos más que objetivos. Por otra parte, el tribunal citado sostuvo, citando a Jean Chevalier, que la cruz representa para el cristianismo y el catolicismo la historia de la salvación y la pasión del Salvador; que la cruz simboliza al Crucificado, Cristo, el Salvador, el Verbo, la segunda persona de la Trinidad.

De lo anterior, la autoridad jurisdiccional electoral mexiquense concluyó que la propaganda electoral que utiliza o incluye un símbolo como la cruz, influye de manera contundente en el ánimo del electorado que co-mulga con la religión católica, pues con ella se induce a los ciudadanos a apoyar a un determinado candidato cuya imagen o nombre se relaciona con dicho símbolo, por considerar que comparte la misma creencia religiosa, y por consecuencia constituye un medio de persuasión y una incitación **religiosa** para que el electorado vote a favor de ese candidato, atentando contra la libertad de discernimiento de los ciudadanos al momento de emitir el sufragio.

El Tribunal Electoral del Estado de México reiteró la interpretación que la Sala Superior del TEPJF había hecho, en el sentido de que la teleología de las diversas prescripciones normativas estatales que hacían referencia a aspectos religiosos, se fundamentaba en garantizar que ninguno de los

partidos políticos que participara en la contienda electoral pudiera coaccionar de alguna manera al ciudadano a efecto de que se afiliara a ellos o votara a favor de sus candidatos, garantizando así, por un lado, la libertad de conciencia de los ciudadanos que participan en la jornada electoral, y por otro, mantener libre de elementos religiosos el proceso de renovación y elección de los órganos del Estado, lo cual obedece, además, al principio histórico y jurídico de la separación del Estado y de las iglesias, consagrado en el artículo 130 de la CPEUM.

A continuación, el referido tribunal afirma que era innegable la enorme influencia que históricamente ha tenido y tiene la iglesia católica en los movimientos políticos y sociales de México, su presencia como elemento fundamental en la conformación de su cultura, así como la profunda devoción que la gran mayoría de los mexicanos profesa a cada uno de los símbolos que contienen los valores o postulados de la fe católica, particularmente a la “Cruz” y a la “Virgen de Guadalupe”; devoción que se ha visto exaltada por acontecimientos de conocimiento público que se han presentado en los últimos tiempos en nuestro país, como son la canonización de Juan Diego y la última visita a México de Juan Pablo II, entonces máximo líder espiritual de la iglesia católica en el mundo.

Aunado a lo anterior y a otras consideraciones, el tribunal concluyó que la utilización de la cruz católica en la propaganda electoral del candidato propietario para ocupar el cargo de presidente municipal de Tepotzotlán, constituía una irregularidad grave que al no haberse corregido oportunamente, ponía en duda la certeza de la votación y que había sido determinante para el resultado de la misma, sobre todo considerando que de acuerdo con los resultados del XII Censo General de Población y Vivienda de 2000, publicado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEGI), el Municipio de Tepotzotlán, Estado de México contaba con una población de 62,280 habitantes, de los cuales el 93.14% profesaba la religión católica, lo que permitía estimar que la gran mayoría de los electores de ese

Municipio eran sensibles a los estímulos basados en los elementos de carácter espiritual que caracterizan a la religión católica, y por consecuencia a reaccionar positivamente a favor de quien los difundiera.

Por las razones anteriores y otras violaciones acreditadas, el tribunal local decidió anular la elección municipal. En contra de esta resolución, el partido político que postuló al candidato cuya fotografía aparecía en los dípticos objeto de análisis, promovió juicio de revisión constitucional electoral, en cuya demanda alegó, por lo que se refiere a la materia que ahora se analiza, que la imagen de la cruz contenida en la portada de los folletos correspondía a la ubicada en una de las plazas más importantes del municipio conocida como “Plaza de la Cruz” y que lejos de ser un símbolo de naturaleza religiosa, era un símbolo distintivo de Tepotzotlán que servía a los ciudadanos de dicho municipio como elemento de identidad con tal ciudad.

En otras palabras, el Partido Acción Nacional cuestionó el significado religioso que a la cruz le reconoció el tribunal electoral mexiquense, pues sostuvo que se debía anteponer un valor artístico, monumental, de identificación regional al sentido de la referida cruz. Así, el partido político desconoció el impacto propagandístico religioso de la fotografía.

En el análisis de las portadas de los folletos antes reproducidas, la Sala Superior del TEPJF afirmó que en atención a la manera, lugar y tamaño de los elementos que figuraban en la composición fotográfica, se podía apreciar que el de mayor tamaño correspondía a la cruz tallada en piedra, la cual estaba colocada en una forma destacada o principal, por estar próxima al centro de la composición y poseer mayores dimensiones que los otros elementos principales que integran la composición (rostro del candidato y recuadro con círculos concéntricos y las siglas del partido postulante). Esto es, atendiendo a las reglas de **la experiencia**¹⁵ y

¹⁵ Tradicionalmente las máximas de la experiencia han sido definidas como las “definiciones o juicios hipotéticos de contenido general, desligados de los hechos concretos que se juzgan en

de la **sana crítica**¹⁶ la cruz aparece como un claro y definido símbolo religioso y no en la perspectiva de un monumento arquitectónico, artístico o histórico, porque su disposición dentro de la composición fotográfica prescindía de cualquier otro elemento que la ubicara en el conjunto “Plaza de la Cruz”.

En la ejecutoria la Sala Superior comparte el criterio de que la cruz es el símbolo de la fe cristiana¹⁷ y se citan documentos vaticanos en el sentido de que es deber de la iglesia católica en su predicación anunciar la cruz de Cristo como signo del amor universal de Dios y como fuente de toda gracia.¹⁸

Por tanto, se sostuvo que en las portadas de los folletos la cruz aparecía como una manifestación exterior religiosa y no como un símbolo de identidad de la región, que resultaba más bien un elemento de identificación para la grey católica, según lo revelaba la actitud del rostro del candidato en la fotografía (mística) y la silueta con las siglas del partido postulante. A simple vista, en dicha portada, la cruz destaca como elemento principal de la composición. Por lo anterior, el órgano federal revisor de la constitucionalidad electoral coincidió con el tribunal responsable en el sentido de que dicha propaganda había infringido lo previsto en el artículo 52, fracción XIX, del Código Electoral del Estado de México.

el proceso, procedentes de la experiencia, pero independientes de los casos particulares de cuya observación se han inducido y que, por encima de esos casos, pretenden tener validez para otros nuevos”. Cfr. Stein, Friedrich. 1999. *El conocimiento privado del juez*. Bogotá: Temis, p. 27.

¹⁶ “[L]as reglas de la sana crítica son máximas de la experiencia judicial, en el sentido de que se trata de máximas que deben integrar la experiencia de la vida del juez y que éste debe aplicar a la hora de determinar el valor probatorio de cada una de las fuentes-medios de prueba. Esas máximas no pueden estar codificadas, pero sí han de hacerse constar en la motivación de la sentencia, pues sólo así podrá quedar excluida la discrecionalidad y podrá controlarse por los recursos la razonabilidad de la declaración de hechos probados”. Cfr. Montero Aroca, Juan. 2005. *La prueba en el proceso civil*. Madrid: Thomson/Civitas, p. 557.

¹⁷ En la sentencia es citado Royston Pike, Edgar. 2001. *Diccionario de religiones*. México: Fondo de Cultura Económica. p. 129.

¹⁸ *Documentos completos del Vaticano II*. 1988. 19, 24 y 435. México: Librería Parroquial.

Dicha violación, aunada a otras irregularidades corroboradas en la revisión de la constitucionalidad de la sentencia impugnada, condujo a la citada Sala Superior a confirmar la nulidad de la elección de ayuntamiento en el municipio de Tepotzotlán, Estado de México.

Por otra parte, en el precedente SUP-RAP-103/2009 también se abordó la cuestión del significado de una “cruz” con fines electorales. En el referido asunto, se analizó, entre otras cuestiones, si la propaganda electoral empleada por un partido político nacional era o no violatoria del artículo 38, apartado 1, inciso q), del Cofipe, en razón de que en una de las fotografías usadas en la propaganda electoral se advertía una construcción con una “cruz” en la parte superior.

La descripción que llevó a cabo la Sala Superior de la fotografía fue al siguiente:

- En la parte superior se observa en un plano principal a dos niños abrazados en un campo, al fondo se aprecia una construcción de techo en dos aguas y en el centro de la parte superior, dos maderos sujetos en forma de cruz.
- En la segunda fotografía, es el mismo escenario, pero con una niña vestida como ordinariamente lo hacen los grupos étnicos, con un recuadro en tinta blanca en posición diagonal que dice “ACCIÓN RESPONSABLE”.
- En la parte inferior se ve a dos niños con vestimentas regionales caminando en un campo.

La imagen en forma de cruz del fondo de las imágenes es lo que el partido actor estimó contrario a la prohibición del artículo 38, párrafo 1, inciso q), del Cofipe. Sin embargo, la Sala Superior consideró que el elemento descrito era prácticamente imperceptible a simple vista en las imágenes, por la profundidad o distancia en que se ubicaba y el tamaño que guardaba en relación con el resto de las imágenes visibles, lo cual dificultaba notablemente su distinción. Además, era del mismo material, color y tex-

tura del fondo sobre el cual se encontraba, lo cual impedía percibirla sin hacer un esfuerzo importante.

Por tanto, se concluyó que en forma alguna se advertía que la composición gráfica pretendiera destacar precisamente dicha imagen, ya que se encontraba en segundo plano a la principal y en la ubicación que le correspondía como parte del poblado, de tal forma que no se advirtió la intención de utilizar ese supuesto símbolo de manera destacada y principal dentro de las imágenes con objeto de emplearla como elemento primordial de la propaganda.

Se abundó en el sentido de que el documento contenía bastante información adicional a esa imagen, pues constaba de cuatro páginas, en las cuales se describían las acciones del gobierno federal para hacer frente a la crisis económica y cómo había repercutido en el bienestar de sus destinatarios, mediante la inserción de texto y fotografías en las cuales se observaba a los beneficiados por los distintos programas sociales.

Se sostuvo, incluso, que tampoco existía certeza respecto al hecho de que la construcción en cuestión correspondiera a un templo o iglesia de cualquier religión, puesto que era necesario considerar que la fotografía correspondía a un paisaje rural relativo a una comunidad indígena, por lo que dicha construcción también habría podido corresponder a un asilo o centro médico, ya que, acorde con las reglas de la lógica y la experiencia, es común que en las comunidades rurales los habitantes coloquen distintas imágenes en el exterior de sus hogares a efecto de facilitar su identificación. Por tanto, se decidió que tales imágenes no infringían lo dispuesto en el aludido artículo 38, párrafo 1, inciso q), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.¹⁹

¹⁹ La Sala Regional Toluca aplicó un criterio similar en el precedente ST-JRC-94/2009 y ST-JRC-119/2009, en el que se analizó una historieta promocional de una candidata a presidente municipal, en la cual, en una de las caricaturas se apreciaba, en tamaño muy pequeño, una cruz relacionada con un entierro y con, quizás, un templo católico de un pueblo indeterminado.

Sin embargo, en el precedente SUP-RAP-103/2009 se emitieron varios votos particulares; en uno de ellos se precisó que el uso de símbolos religiosos en la propaganda que motivó el inicio del respectivo procedimiento administrativo sancionador sí constituía infracción a la prohibición legal, puesto que ésta era categórica e implicaba que bastaba la utilización de símbolo, alusión, expresión o fundamentación para considerar que la propaganda electoral violaba el artículo 38, párrafo 1, inciso q) del Cofipe, de tal forma que no importaba necesariamente el contexto en que se presentara o la intención de la inclusión del símbolo religioso.

Al respecto, el magistrado disidente sostuvo que la cruz que se apreciaba en cada una de las dos imágenes era de manera evidente un símbolo religioso, fácilmente identificable por el común de las personas, como incuestionable representación de la religión cristiana. De acuerdo con las reglas de la lógica y las máximas de la experiencia, lo ordinario es que las construcciones que contienen este elemento, de manera destacada, generalmente son utilizadas para identificar a los centros de culto público, a los cuales pueden acudir quienes profesan la religión cristiana para celebrar las ceremonias del culto respectivo; no obstante, la cruz también puede identificar a las casas-habitación de las personas que profesan la religión cristiana, pero lo que resulta indiscutible es que la cruz es el símbolo universal identificador de la religión cristiana.

A juicio del magistrado disidente, la inclusión de la construcción identificada con la cruz, en el contexto del folleto o díptico analizado, no tenía justificación alguna, puesto que el tema principal de la propaganda, con el emblema, colores y denominación de un partido político nacional, eran las acciones emprendidas por un determinado gobierno para enfrentar los problemas de la sociedad, por ello los textos e imágenes se referían a la construcción de hospitales, la inversión en infraestructura carretera, la puesta en marcha de diversos programas sociales.

Para dicho magistrado, no se encontraba motivo, razón o justificación contextual para la inclusión del edificio con la cruz cristiana en la propaganda del partido político nacional.

**d) No todo “es” lo que “parece”. SUP-JRC-345/2003
y SUP-JRC-61/2006**

Tales precedentes son, sin duda, buenos ejemplos de lo problemático que, en ocasiones, resulta la calificación de un hecho probado.

Por lo que se refiere al primero de los precedente referido, en 2003 fue impugnada la elección de gobernador del estado de Sonora, entre otras causas, por la distribución —durante la campaña respectiva— de material que fue considerado como propaganda electoral violatoria de la prohibición de utilizar símbolos religiosos, conforme con los agravios expresados por el partido político nacional en la demanda de juicio de revisión constitucional electoral.

El partido actor afirmó que el candidato registrado por el Partido Revolucionario Institucional ordenó la elaboración, publicación y difusión tanto de un calendario como de un álbum conmemorativo referente a la celebración de los 50 años de ejercicio sacerdotal del Obispo de la Diócesis de Ciudad Obregón. El partido actor sostuvo que en dicha propaganda, aunada a la figura del Obispo de Ciudad Obregón, persona pública conocida en toda la región, se plasmaba la imagen de la Diócesis de dicho municipio, que claramente contenía una cruz en la parte superior. En esa propaganda constaba con claridad el nombre del candidato que, en ese momento, había recibido más votos, así como la fecha en que se repartió dicha publicidad (abril de 2003), coincidente con el segundo mes de campaña electoral lo cual, contundentemente, transgredía el régimen normativo electoral al que los partidos políticos, sus candidatos y simpatizantes se encontraban sujetos.

El partido actor sostuvo que el calendario y el álbum no se ceñían exclusivamente a una felicitación o reconocimiento personal a un personaje medular de la iglesia católica en Sonora, sino que constituía propaganda electoral del candidato priísta, puesto que con su difusión y distribución se había generado un posicionamiento ante los miembros de dicha iglesia, los cuales en forma cotidiana asisten a sus respectivas parroquias a partici-

par de los diversos eventos que en las mismas se llevan a cabo y que han caracterizado el quehacer cotidiano de la iglesia católica durante siglos (misas dominicales, catecismo, grupos de capacitación, peregrinaciones, trámites administrativos diversos, festividades, etcétera).

Finalmente se adujo que tanto los calendarios como los cuadernos aludidos suponían no sólo la intención de congratular públicamente a un personaje ejemplar en la vida del estado de Sonora, sino que también llevaba implícita la intención del candidato ganador de difundir sus vínculos con dogmas e instituciones de índole religioso. Por tanto, y aunada ésta a otras violaciones alegadas, se solicitaba la anulación de la elección de gobernador.

Al respecto, la Sala Superior del TEPJF sostuvo que las publicaciones anteriores, por sí solas, no podían constituir propaganda de carácter electoral en la que se hayan utilizado símbolos de carácter religioso, para obtener a favor el voto del electorado sonorense, pues para poderles atribuir ese calificativo, hubieran tenido que haber estado administradas con algún otro elemento de convicción que revelara la existencia de hechos que robustecieran el aserto correspondiente a que, en efecto, los documentos de mérito no sólo se imprimieron, sino que además se repartieron con el claro y evidente propósito de promocionar la figura del candidato ganador, para que, de esa manera, se les pudiera atribuir, precisamente, el carácter de propaganda electoral.

Se trataba, se afirmó, de publicaciones que efectivamente contienen símbolos religiosos, tales como un obispo, una Biblia, una campana, cruces y templos; sin embargo, tales publicaciones no tienen como finalidad hacer propaganda electoral, pues no se advierte invitación, sugerencia o insinuación a votar a favor de alguien o de algún partido político en específico, ni la impresión de algún logotipo o emblema que identifique o se atribuya a un instituto político en lo particular o la existencia de alguna foto que vincule al candidato priísta a la gubernatura del estado de Sonora, con el contenido de las publicaciones en comento.

Lo que se desprende nítidamente es que el propósito o finalidad que se persiguió con la publicación del calendario y álbum conmemorativo era la de festejar, a través de su elaboración, publicación y distribución, las “Bodas de Oro Sacerdotales” del Obispo de la Diócesis de Ciudad Obregón Sonora, pues de su contenido sobresale claramente la foto y nombre correspondiente del Obispo, quien es, por tanto, el protagonista único y principal de las publicaciones tachadas de ilegales.

A lo anterior no se oponía el hecho de que tanto en el calendario como en el prólogo o felicitación del álbum conmemorativo, apareciera el nombre del candidato impugnado, porque tal circunstancia, si bien lo involucraba a él y a sus familiares, ello no se destacaba, ya que la figura preponderante era la del Obispo y el evento sobresaliente consistía en las “Bodas de Oro Sacerdotales”.

Adicionalmente, no se observaba invitación, sugerencia o insinuación a votar a favor de alguna persona o partido político, puesto que, a pesar de que se encontraba consignado el nombre del entonces candidato en el calendario y en el prólogo o felicitación del álbum conmemorativo, dichas publicaciones carecían de elementos que las relacionaran con los partidos que lo habían postulado como candidato al gobierno del estado de Sonora, y menos que vincularan a éste con dichos institutos políticos como podrían ser la impresión de su logotipo o la inclusión de alguna foto suya acompañada de textos que lo identificaran con la calidad de candidato, o bien, con el propósito de influenciar al electorado sonorense para que votara a su favor.

Esto demostraba que no se estaba frente a propaganda de carácter electoral, conforme a lo dispuesto en el artículo 97 del Código Electoral del Estado de Sonora entonces vigente; así, a pesar del contenido religioso del calendario y álbum conmemorativo controvertidos, los mismos no se consideraron **propaganda electoral**.

Este precedente es relevante, además, porque se hace una distinción entre los diferentes criterios adoptados en torno a temas similares y el que

se adoptó en el SUP-JRC-345/2003. Se afirmó que no había un cambio en el criterio sustentado por la Sala Superior al resolver casos similares.

Así en el precedente SUP-RAP-011/2000 quedó claro, entre otras cosas, que el fascículo “Visión para México” era de naturaleza preponderantemente religiosa aunque con carga política, ya que su contenido ético era evidentemente accesorio al mensaje religioso-político que pretendía transmitir, además de que contenía en su penúltima hoja el domicilio de una organización política, así como el teléfono lada sin costo de la misma; que dicho fascículo fue financiado por la referida agrupación política nacional e inclusive fue presentado en su informe anual de ingresos y gastos correspondientes al ejercicio 1998, dentro del rubro de actividades editoriales.

En el precedente SUP-JRC-069/2003 se arribó a la conclusión de que los dípticos que utilizó el candidato a la presidencia municipal de Tepotzotlán tenían el carácter de propaganda electoral con símbolos religiosos en su contenido, ya que en los mismos se mostraba la foto del referido candidato, su nombre, el cargo para que se postulaba, el periodo a ocupar, la fecha de la jornada electoral y el logotipo del partido político que lo postulaba, incluyéndose en la referida composición fotográfica una cruz con claro y definido símbolo religioso y no como un monumento arquitectónico, artístico o histórico.

Finalmente, la Sala Superior precisó que en el precedente SUP-REC-034/2003 se llegó al convencimiento de que el folleto mediante el cual se promocionaba un candidato a diputado federal por un distrito con sede en Zamora, fue elaborado por el partido que lo postuló y que en el mismo se contenían un sinnúmero de imágenes y expresiones que debían considerarse como elementos religiosos, además de que era evidente que se pretendía divulgar la imagen del referido candidato, y de hacer propaganda a favor del partido político que lo postuló.

En cambio, en el SUP-JRC-345/2003 se estaba frente a supuestos totalmente distintos, ya que en la especie se trataba de información estrictamente religiosa, que si bien había sido expedida en época de campaña, carecía, en lo absoluto, de tintes políticos o electorales.

Se sostuvo que la simple mención del nombre del entonces candidato a la gubernatura de Sonora en un calendario y luego en un prólogo o felicitación en un álbum conmemorativo, en el que afirmaba que su familia y él habían contribuido para su edición, no podía considerarse promoción de su imagen y de ello sacar provecho el día de la jornada electoral o que divulgara aspectos políticos que pudieran influir a su favor o del instituto político al que pertenecía.

Además, no existía algún elemento, texto o alusión vinculante con aspectos electorales o políticos, aunado a que el costo de las publicaciones referidas no había sido desembolsado por el partido político al que pertenecía el candidato ganador. En cambio, en los precedentes que habían sido citados, se estaba frente a propaganda genuinamente electoral, pero que contenía símbolos religiosos, dado que, existían elementos que vinculaban ambos aspectos, lo que en el caso de Sonora no ocurría. Finalmente, la Sala Superior confirmó la declaración de validez de la elección de gobernador del estado de Sonora.

En el precedente SUP-JRC-61/2006, el caso estribó en que la elección del ayuntamiento del municipio de Xonacatlán, Estado de México, fue impugnada por una coalición integrada por dos partidos políticos nacionales, puesto que se adujo que el partido ganador había empleado propaganda electoral con contenido religioso, por lo que se demandó la nulidad de la elección.

La supuesta violación consistió en el hecho de que en días previos, pero muy cercanos a la elección y después de ésta, el partido ganador había colocado en la población de Santa María Zolotepec, municipio de Xonacatlán, una manta en la que el partido daba la bienvenida a los peregrinos que regresaban de Chalma. El debate se centró en el empleo de la palabra “peregrinos”.

La Sala Superior del TEPJF consideró que la manta en donde se encontraba incluida esa palabra, no revestía el carácter de propaganda electoral en la que se hayan utilizados símbolos religiosos. Se partió, al

efecto, de la definición de “peregrino”: “Dicho de una persona: que por devoción o por voto va a visitar un santuario, especialmente si lleva el bordón y la esclavina [...]”.

Se sostuvo que esa palabra alude a las personas que acuden a visitar un santuario por devoción o por voto, lo cual puede decirse que atiende a la fe de cada persona que tiene con su religión. Por ello, el uso del vocablo “peregrino” no podría vincularse con la utilización de algún símbolo religioso, pues esa palabra sólo constituye un sustantivo común para designar a las personas que acuden a visitar un santuario por devoción o por voto.

En virtud de lo anterior, se desprendía que el hecho de que en una manta se hubiera dado la “bienvenida a los peregrinos”, carecía de la entidad suficiente para coaccionar “moral o espiritualmente” a los ciudadanos para que votaran por alguna fuerza política, pues para que eso sucediera se hubiera requerido que en la “manta” relativa hubiera concurrido en el uso de figuras o imágenes religiosas (imágenes de santos, de la cruz, de templo, etcétera); sin embargo, en la manta en la cual se da la bienvenida a los peregrinos de la mencionada población, por parte del candidato a presidente municipal postulado por el partido ganador, no se observaba alguna imagen o figura religiosa que pudiera servir de sustento para considerar que constituía una propaganda electoral que contuviera símbolos religiosos. Se confirmó finalmente, la resolución del tribunal electoral local.

Violación al principio de la separación entre las iglesias y el Estado y la nulidad de una elección.

SUP-REC-034/2003,

SUP-JRC-0604/2007 y ST-JRC-15/2008

En este antecedente se precisaron dos temas fundamentales para el derecho electoral mexicano. Al principio, se distinguieron con claridad las semejanzas y diferencias entre la causal genérica de nulidad de una elección prescrita en el artículo 78 de la Ley General del Sistema de Impugnación en Materia Electoral y la causa abstracta de nulidad. Se sostuvo que am-

bas son extraídas de los fines, principios o elementos fundamentales previstos en la Constitución sobre las elecciones democráticas, porque ambas se refieren a la naturaleza misma del proceso electoral, en cuanto a que, si se dañan de modo importante los bienes jurídicos sustanciales de toda elección y los valores y principios que a los mismos corresponden, dicha elección está viciada y, por tanto, su nulidad debe declararse.

La diferencia entre ellas estriba en que, mientras a la segunda se le ubica de manera “abstracta” como vulneración de tales elementos o principios —y que dan pauta a la determinación de que aunque no se encuentre expresamente acogida en la ley, tiene que examinarse cuando se haga el planteamiento porque implica la violación a los elementos fundamentales de la elección—, la segunda constituye la concreción de la causa abstracta por parte del legislador, esto al plasmarla expresamente en la ley, es decir, el legislador asimiló los mismos conceptos que constituyen la causa abstracta y los señaló en la ley.

Por tanto, se concluyó que las violaciones que dan lugar tanto a la causa abstracta de nulidad como a la prevista en el artículo 78 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, son esencialmente las mismas.

Al margen de lo anterior, por lo que respecta al tema principal de este trabajo, el segundo aporte fundamental de la ejecutoria del SUP-REC-034/2003 consistió en sostener que el histórico principio constitucional de la separación entre el Estado y las iglesias es uno más de los rectores de la materia electoral, por lo que su vulneración, junto con la de otros principios rectores de la materia, puede dar lugar a la actualización de la causal genérica o, en su caso, abstracta de nulidad de una elección.

El caso concreto estribó en la impugnación que se hizo de la declaración de validez de la elección de diputado federal por un distrito electoral federal con cabecera en Zamora, Michoacán. Entre otros agravios enderezados en contra de la sentencia dictada por la Sala Regional de la V Circunscripción Plurinominal (Sala Toluca), se sostuvo que tanto el partido político co-

mo el candidato al que se le había otorgado la constancia de mayoría no sólo habían llevado a cabo actos anticipados de campaña, sino que además en tales actos y durante la propia campaña electoral se habían cometido violaciones al artículo 38.1.q) del entonces vigente Cofipe.

Las violaciones a la prohibición de utilizar símbolos, expresiones, alusiones o fundamentaciones de carácter religioso en la propaganda consistieron en, por una parte, difundir, tanto por radio como mediante trípticos, que el candidato del partido político nacional ganador era presidente de un patronato en pro de la construcción de una catedral inconclusa en Zamora; y, por la otra, en incluir imágenes correspondientes a la fachada de un templo católico que fácilmente se identificaba con la catedral zamorana, así como la reproducción de una imagen de la Virgen de Guadalupe (cuadro que habría sido “adoptado” por el candidato para contribuir a la conservación de un museo) y la mención de que el candidato había recibido su educación básica en un colegio regentado por sacerdotes jesuitas. Todos estos elementos condujeron a la Sala Superior del TEPJF a sostener que, en efecto, se había violado la prohibición legal. A ello se aunaron diversas violaciones graves y sistemáticas a otros principios constitucionales rectores de la materia, por lo que la decisión final consistió en anular la elección.

En el precedente SUP-JRC-0604/2007, la Sala Superior sostuvo que la violación al principio de separación entre el Estado y las iglesias es, por sí misma, suficiente para anular una elección.

Sin duda este precedente es relevante por dos razones trascendentes. La primera estriba en que se precisó que, tras la eliminación, vía reforma constitucional, del criterio jurisprudencial que dio vida a la causal abstracta de nulidad de una elección, las elecciones, y en general la materia electoral toda, está regida por un conjunto de principios constitucionales cuya observancia es indisponible, y que toda violación a tales principios debe acarrear la anulación de los actos violatorios de esos principios constitucionales. La segunda consiste en haber precisado que es suficiente la comprobación de la violación a uno solo de los principios constitucionales

rectores de las elecciones, en el caso particular se trató del correspondiente a la separación entre el Estado mexicano y las iglesias, para que la elección impugnada sea anulada. Estas dos cuestiones, con sus respectivos argumentos, serán, sin duda, un importante aporte de la actual integración de la Sala Superior del TEPJF al derecho electoral mexicano.

En la ejecutoria del precedente se comienza por afirmar que la CPEUM establece mandamientos respecto de los cuales debe ceñirse la actividad del Estado; en ellos, en forma general, se establecen valores que son inmutables y que garantizan la existencia misma de una sociedad, y a la vez consigna disposiciones que son producto de la experiencia histórica propia del Estado.

Dichas disposiciones pueden consignarse en forma de directrices que definen el rumbo, forma e integración del Estado, por lo cual, aun cuando son generales y abstractas, en ellas subyacen normas particulares aplicables a la función estatal, porque establecen también normas permisivas, prohibitivas y dispositivas respecto de la actividad que lleva a cabo el Estado, en tanto son eficaces y vigentes para garantizar la subsistencia del mismo, así como del orden público.

Las normas constitucionales, en tanto derecho vigente, vinculan a los sujetos a los que se dirigen; al ser continentes de derechos y obligaciones, se tienen que hacer guardar por las autoridades garantes de su cumplimiento, así como por aquellos sujetos corresponsables de su observancia. De esta forma, las disposiciones constitucionales no sólo son mandamientos abstractos que fijan la dirección o proyección de la función estatal, sino que también contienen normas vigentes y exigibles.

Así, el artículo 41 de la Constitución establece que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión y a través de los poderes ejecutivo y legislativo de los estados, en lo que toca a sus regímenes interiores. En lo que respecta a la renovación de los poderes públicos, establece que para que una elección se considere producto del ejercicio popular de la soberanía, dentro del sistema jurídico-político construido en la Carta Magna y en las leyes electorales estatales, resultan imprescindibles: la garantía de

elecciones libres, auténticas y periódicas; el sufragio universal, libre, secreto y directo; que en el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales prevalezcan los recursos públicos sobre los de origen privado; la organización de las elecciones a través de un organismo público y autónomo; la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad como principios rectores del proceso electoral; el establecimiento de condiciones de equidad para todos los partidos políticos; y el control de la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales.

Como consecuencia de lo anterior, si la Constitución prevé esas normas como presupuesto de validez de una elección libre, auténtica y periódica, es admisible arribar a la conclusión de que una elección resulta contraria a derecho cuando se constate que las normas antes señaladas no fueron observadas en una contienda electoral. Por tanto, las disposiciones constitucionales que determinan la capacidad legitimadora de las elecciones son:

1. La propuesta electoral que, por un lado, está sometida a los mismos requisitos de la elección (debe ser libre, competitiva) y, por otro, no puede sustituir a la decisión selectiva del electorado.
2. La competencia entre candidatos, los cuales se vinculan en una contienda entre posiciones y programas políticos.
3. La igualdad de oportunidades en el ámbito de la candidatura (candidatura y campaña electoral).
4. La autenticidad de elección que se asegura, entre otras cosas, a través de la emisión libre y secreta del voto.
5. El sistema electoral (reglas para la conversión de votos en escaños) no debe provocar resultados electorales peligrosos para la democracia o que obstaculicen la dinámica política.
6. La decisión electoral limitada en el tiempo sólo para un periodo electoral.

Por tanto, resulta obvia la importancia que tiene el respeto a las normas constitucionales dentro de una elección, como la relativa a acceder en condiciones equitativas a una contienda electoral, las cuales generan el ambiente propicio para la emisión libre del sufragio. Así, al tener el carácter de ley, vincula, en cuanto a su observancia, tanto a las autoridades electorales como a aquellos sujetos que están obligados a cumplirlas, derivada de su situación particular.

Posteriormente, en la sentencia que se está reportando, se retoma lo que en precedentes anteriores se ha sostenido en torno a la interpretación que en materia electoral se ha hecho del artículo 130 constitucional, la revisión histórica de la prescripción que les prohíbe, en el ámbito federal, a los partidos políticos emplear expresiones, alusiones, símbolos o fundamentaciones religiosas en su propaganda.

Al cabo del recuento de estos criterios, se afirma que, congruentemente y teniendo en cuenta que el artículo 35, fracción XIX, del Código Electoral para el Estado de Michoacán, al establecer que los partidos políticos están obligados a abstenerse de utilizar símbolos religiosos, así como expresiones, alusiones o fundamentaciones de carácter religioso en su propaganda, es válido concluir que en dicha prohibición subyace la observancia y vigencia del mandamiento constitucional citado. Lo anterior equivale a que lo dispuesto en el artículo 130 constitucional, justifica y sustenta el contenido de la fracción XIX del citado artículo 35, conforme con las características y espíritu de la disposición constitucional en análisis, el cual a su vez atiende el mandato de supremacía constitucional previsto en el artículo 133 de la Ley suprema.

Atendiendo al marco interpretativo de las normas constitucionales citado en la primera parte de este trabajo, en la ejecutoria del precedente SUP-JRC-0604/2007, se prescribe que también son sujetos de la abstención de emplear en la propaganda símbolos religiosos, junto con los partidos políticos sus candidatos, pues éstos con motivo de las campañas electorales que despliegan, pueden incurrir en dicha conducta.

La justificación que se empleó para sostener lo anterior radica en que de no interpretarse la norma de esa manera, se llegaría al extremo que durante las campañas electorales se inobservara dicha prescripción, bajo el argumento de que la misma está dirigida a los partidos políticos y no a los candidatos, lo cual evidentemente se trataría de un fraude a la ley, lo que resultaría inadmisibles, más aún cuando los candidatos, al estar participando en un proceso comicial, se encuentran vinculados a observar las disposiciones constitucionales.

A partir de lo anterior, la Sala Superior del Tribunal Electoral concluyó que cuando un partido político o su candidato, con motivo de sus campañas electorales, desatiende la prohibición prevista en el artículo 35, fracción XIX, del Código Electoral del Estado de Michoacán y, en consecuencia, su actuar se aparta de las reglas previstas en los artículos 41, 116 y 130 de la CPEUM (que establecen las características que debe tener una elección para que ésta sea considerada como libre y ajustada al principio de equidad en la contienda), quebrantan el orden público que imponen las normas de rango constitucional. En ese orden de ideas, resulta evidente que al tenerse por confirmada la violación de una norma constitucional, la consecuencia jurídica que ha de imponerse es la relativa a la privación de los efectos legales del acto o resolución que se encuentre viciado.

Lo más relevante consiste en que en la ejecutoria se precisa que si bien en los preceptos legales michoacanos no se encuentra algún enunciado en el cual se haga referencia literal a que la elección en cuya campaña se emplean elementos religiosos es nula o alguna expresión similar o equivalente, ello no significa que la consecuencia jurídica declarada por el tribunal electoral local (la nulidad de la elección) no encuentre sustento en dichos preceptos o no deba considerarse incluida en ellos.

La argumentación destaca que las normas legales son las expresamente previstas en la Constitución, y corresponden al sistema jurídico supremo que se ha dado al Estado mexicano a efecto de reglamentar la forma de gobierno, el ejercicio de la soberanía y los medios legítimos

para renovar los cargos públicos, con el propósito de lograr el debido funcionamiento de la federación como Estado y la coexistencia pacífica entre sus miembros, así como las medidas de gobierno que deben propender para lograr la paz pública, al regular el modo conforme al cual deben designarse a quienes desempeñan los cargos de representación popular, que encabezarán las instituciones que regirán a los gobernados y representarán su voluntad soberana; sistema jurídico que se caracteriza por su conformación a base de principios y axiomas de organización social reconocidas como válidas, superiores y fundamentales, **que no pueden ser alterados, no son objeto de negociación, ni su cumplimiento puede quedar sujeto a la voluntad de las autoridades constitucionales ni de los particulares.** Esto se reitera ordinariamente al prever que tales normativas son de orden público y por lo mismo obligatorias, lo cual implica que escapan a la voluntad de los particulares.

En ese contexto, la plena vigencia y observancia de las leyes constitucionales obliga a las autoridades a garantizarlas cabalmente, así como a sancionar los actos e incluso leyes que las contravengan; por ejemplo, tratándose de actos, mediante el desconocimiento de su validez, la privación de sus efectos o su modificación. El reconocimiento de que un acto determinado contraviene disposiciones constitucionales significa declarar que no puede producir los efectos jurídicos que le son propios, o bien, hacer desaparecer los efectos que está generando, a fin de restituir la afectación a la constitución.

Consecuentemente, una vez establecido que un acto es contrario a las disposiciones de la Ley suprema, la consecuencia legal ineludible es privarlo de efectos, mediante la declaración correspondiente que se haga en ese sentido o bien mediante la determinación de la nulidad de tal acto; pues no es dable atribuir validez ni reconocer el surtimiento de efectos de un acto que contraviene a la Constitución. De acuerdo con lo anterior, la Sala Superior sostuvo que resulta legalmente válido que los actos que contravengan las leyes constitucionales, se consideren nulos.

En virtud de lo anterior, se concluyó que si el tribunal michoacano había establecido que la realización de una campaña electoral con la utilización de símbolos o cuestiones religiosas entrañaba la violación grave a la Ley fundamental —que regula a las elecciones, consistentes en la libertad del voto, la equidad en la contienda electoral y la laicidad de la función estatal relativa a la organización o realización de las mismas, que constituyen los supuestos establecidos en las leyes electorales—, entonces, no era violatorio del principio de legalidad la declaración de nulidad de la elección municipal impugnada porque esta consecuencia jurídica está comprendida en las disposiciones de la propia Constitución.

El criterio fijado se puede resumir de la siguiente forma: las leyes o normas dispositivas establecen el deber ser —ya sea conceptualmente o al prever los elementos o condiciones que se deben satisfacer en la emisión de un acto (lato sensu), como los artículos 41 y 116 de la Constitución que establecen lo que son las elecciones—, como medio para renovar los cargos públicos (procedimientos libres, auténticos y periódicos, que tienen por elemento esencial el sufragio universal, libre, secreto y directo, en los cuales la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad son principios rectores de la función estatal electoral). En este supuesto, el acto al que se refiere la norma no puede ser considerado válido cuando no satisface los elementos y condiciones descritos en esa Ley suprema. Por tanto, es claro que un acto no puede ser entendido como elección a la que se refiere dicha ley, cuando no se ajusta a ella y la contraviene, ni es dable reconocerle los efectos jurídicos que debiera producir y, en caso de que los esté generando, deben ser anulados.

Lo mismo ocurre tratándose de normas prohibitivas, como la contenida en el artículo 35, fracción XIX, del Código Electoral del Estado de Michoacán, que está reproduciendo el mandato del artículo 130 constitucional, de modo que al prohibir la campaña electoral comprende en sí mismo la invalidación de los actos que la contravienen.

En conclusión, la utilización de elementos religiosos y la implementación de propaganda o actos de proselitismo con fundamentación religiosa en una campaña electoral, conlleva legalmente a la nulidad de las elecciones. Entre los hechos que motivaron la anulación de la elección del ayuntamiento de Yurécuaro, Michoacán, destacan:

- a) Los candidatos postulados por un partido político nacional para renovar dicho ayuntamiento dieron inicio a sus actividades de campaña asistiendo a una misa en la parroquia de la Purísima, ubicada en la referida ciudad.
- b) El candidato a presidente municipal llevó a cabo actos de proselitismo en una capilla que celebraba una fiesta religiosa.
- c) El mismo candidato realizó actividades de campaña el 2 de noviembre en el panteón del municipio.
- d) En el cierre de la campaña del candidato a presidente municipal fueron utilizadas diversas imágenes religiosas (una de San Judas Tadeo y otra de la Virgen de Guadalupe, delante de las cuales se colocaron cuatro cajas simulando urnas, las que se encontraban entre rosarios) y en su discurso final, el candidato (de cuyo cuello colgaba un rosario) agradeció el apoyo que a su campaña dieron diversas autoridades religiosas.

Por otra parte, el 7 de enero de 2008, la Sala Regional Toluca dictó sentencia en el precedente ST-JRC-15/2008, mediante la cual anuló la elección del ayuntamiento de Zimapán, Hidalgo, por considerar que durante la jornada electoral se había violado el artículo 130 constitucional y que ello había sido determinante para el resultado de la elección.

Según consta en la ejecutoria respectiva, el Órgano Jurisdiccional tuvo por acreditado que el día de la elección dos sacerdotes, durante un par de misas celebradas en distintas horas en la principal iglesia de la cabecera municipal, llamaron a los feligreses a votar “por la vida”, expresión que la

Sala Regional consideró vinculada a la propaganda electoral empleada por el candidato del Partido de la Revolución Democrática que había obtenido la mayor cantidad de votos. Es importante resaltar que esta sentencia fue aprobada por mayoría, puesto que un magistrado disintió, en primer término, en torno a la acreditación fehaciente de los hechos aportados. Es decir, para el magistrado disidente los hechos no fueron probados.

En la ejecutoria respectiva se sostuvo que era evidente que en las misas celebradas la mañana del día de la elección se leyó un comunicado avalado o signado por los arzobispos y obispos del estado de Hidalgo, en el cual se hacía referencia a votar “por el que más respete la vida, por el que más promueva la vida”, lo que en consideración de la Sala Regional no podía considerarse una expresión desvinculada de algún candidato o partido político, pues era claro que esas frases, implícitamente, hacían alusión al candidato a presidente municipal que había ganado, el cual, a su vez, era dirigente de un movimiento cívico que se oponía a la construcción de un confinamiento de basura, quien utilizaba frases relacionadas con la vida para promoverse, aunado a que él también había empleado la frase “vota por la vida” para realizar su precampaña y campaña electoral.

La referida Sala Regional precisó que si bien en el documento que los ministros de culto religioso leyeron en las misas celebradas la mañana del día de la elección, no se hacía referencia en forma explícita al partido político ganador o a sus candidatos al ayuntamiento, lo cierto es que se había invitado a las personas presentes a votar en las elecciones municipales de ese mismo día “por el que más respete la vida, por el que más promueve la vida”, lo que era claro que tenía como finalidad promocionar la candidatura del ganador. Lo anterior se consideró contrario al principio de separación Iglesia-Estado previsto en el artículo 130 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, específicamente a lo señalado en el inciso e).²⁰

²⁰ Los ministros no podrán asociarse con fines políticos ni realizar proselitismo a favor o en contra de candidato, partido o asociación política alguna. Tampoco podrán en reunión pública, en actos de culto o de propaganda religiosa, ni en publicaciones de carácter religioso, oponerse a las leyes del país o a sus instituciones, ni agraviar, de cualquier forma, los símbolos patrios.

Por otra parte, al analizar la gravedad de la violación y lo determinante de la misma en el resultado de la elección, la Sala Regional Toluca se pronunció en el sentido de que por “violaciones sustanciales” se debía entender aquellos hechos o actos que fueran contrarios a la ley o a la Constitución, y que vulneraran bienes jurídicos o principios cuya presencia fuera indispensable para sostener que una elección era democrática.

Así, del contenido de los artículos 39, 40, 41, 116, 130 y 133 de la Constitución Política, se desprendían, según la Sala referida, distintas directrices y mandamientos sobre la función estatal relativa a la renovación de los poderes públicos, entre ellas, la prohibición de involucrar en los procesos comiciales cualquier actividad de índole religiosa, así como la restricción directa a los ministros de culto religioso para hacer proselitismo o propaganda política y para postularse para los cargos de elección popular, a menos que se separen de dichos oficios en los términos y condiciones que fijen las leyes.

Por ende, si una elección resultaba contraria a la Norma suprema, bien porque inobservaba dicho mandamiento o porque se conculcaba de cualquier forma, entonces el proceso y sus resultados no podían considerarse aptos constitucionalmente para renovar los cargos de elección popular, lo que se justificaba por tratarse de una violación directa a los preceptos constitucionales. La plena vigencia y observancia de las leyes constitucionales obligan a las autoridades competentes a garantizar cabalmente su aplicación, así como a sancionar los actos e incluso normas que las contravengan, entre tales autoridades se encuentra el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Por ello, la Sala Regional Toluca concluyó que los actos o resoluciones electorales que sean contrarios a las disposiciones de la Ley suprema e impacten en los procesos comiciales, constituyen causa de invalidez de éstos, porque al vulnerar esas disposiciones quedan fuera del marco jurídico fundamental y ello conduce a que, mediante la declaración correspondiente, se determine su ineficacia.

Lo anterior condujo a la Sala citada a justificar su proceder frente a la más reciente reforma constitucional en materia electoral de la siguiente manera:

[E]l artículo 99, fracción II, de la Constitución establece que las Salas del Tribunal Electoral sólo podrán declarar la nulidad de una elección por causas expresamente previstas en la ley. La intelección literal de dicha norma implicaría que a falta de una regulación expresa de las causas de insubsistencia del acto, no podría determinarse la eficacia de una elección, al margen del cumplimiento o no los imperativos constitucionales que las rigen.

En cambio, la correlación de dicha norma con los demás artículos en cita, en los cuales, como se mostró, se establecen un conjunto de mandamientos para las elecciones, nos lleva a estimar que para hacerlos funcionales, todos deben tener aplicación, lo cual conlleva que en modo alguno pueden inobservarse, ni incumplirse, sino más bien deben ser plenamente vigentes y obligatorias, para garantizar el ejercicio de la soberanía popular.

De otro modo, se haría nugatorio lo estatuido en los demás preceptos de la ley suprema por la simple circunstancia de que en una norma secundaria no se recoja, como hipótesis de invalidez, la conculcación de las normas y principios constitucionales que rigen a los comicios, lo cual además de hacer inoperante las normas rompería el sistema normativo nacional, al generar la inaplicación de determinados mandatos constitucionales, y supeditar su eficacia a que el legislador ordinario recoja en la ley inferior la violación constitucional como causa de nulidad de una elección.

[...] la previsión contenida en el artículo 99, fracción II, de la Constitución, [...] se refiere a las leyes secundarias, en donde se delimitan los casos ordinarios de nulidad, pero no entraña excluir la posibilidad de constituir causa de invalidez de los comicios cuando se acredite la violación de distintas normas de materia electoral que prevé la propia Ley Suprema, en cuyo caso no se requiere la reiteración en normas secundarias ni la consignación expresa de la consecuencia de nulidad, pues basta con justificar fehacientemente que se han

contravenido dichas normas de manera generalizada y grave, y que ello es determinante en la elección, para declarar su invalidez.

Lo cual encuentra justificación, adicionalmente, en el hecho de que la restricción mencionada tampoco conlleva un impedimento para que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, [...] pueda verificar que los actos y resoluciones electorales se ajusten a los principios de legalidad constitucional y se atiendan los mandatos de la Norma Suprema.

Además de la cuestión de la prueba de los hechos, la disidencia que motivó la emisión de un voto particular en el precedente ST-JRC-15/2008 se dio en torno a si la violación al artículo 130 constitucional resultaba determinante para el resultado de la elección. Es evidente que, para la mayoría de la Sala Regional Toluca, tal violación sí fue determinante, en tanto que para el magistrado disidente no lo fue.

En la sentencia, aprobada por la mayoría de los magistrados de la referida Sala Regional, se precisó que para determinar el grado de afectación que la irregularidad advertida tuvo en el proceso electoral municipal, se debía tener en cuenta que:

- a) El 90% de la población del municipio practicaba la religión católica.
- b) El templo donde se llevó a cabo la violación constitucional pertenecía a la iglesia católica y se encontraba ubicado en la plaza principal de Zimapán, por lo que se presumió que la afluencia de feligreses a escuchar misa fue muy considerable.
- c) La irregularidad se cometió el día en que se realizó la jornada electoral, en un horario en el que era factible influir en el ánimo de los electores para que votaran por determinado candidato o partido político; era poco probable que las personas que asistieron a la misa de las ocho horas, ya hubieran sufragado, y en el caso de los asistentes a la misa de las doce horas, aun cuando era posible

que algunas personas ya hubieran votado antes de asistir a misa, lo cierto es que por el horario en que se celebró la misa y se cometió la irregularidad, la probabilidad de que los asistentes a la celebración religiosa aún no hubieren sufragado era muy elevada.

- d) Puesto que Zimapán tenía un importante nivel de marginación, es posible que su población fuera altamente influenciable.
- e) El candidato a favor del cual los ministros de culto religioso habían solicitado el voto el día de la jornada electoral durante la celebración de la misas, obtuvo el primer lugar en la elección con 7,049 votos que representaban el 46.95% de la votación.
- f) El propio candidato ganador reconoció que su participación en un determinado movimiento cívico había sido determinante para que alcanzara el triunfo en la elección. En dicho movimiento social se manejaron mensajes relacionados con la defensa de la vida, referencias que también fueron utilizadas en la propaganda tanto del precandidato como del candidato ganador. Por ello, se estimó que las frases expresadas en las misas sí tuvieron un efecto determinante en la voluntad del electorado al momento de definir su voto.
- g) Si bien el número de personas presentes en las misas no se podía determinar, el templo en el que éstas se llevaron a cabo era muy amplio y elevado, sin que se hubiere encontrado un dato exacto respecto a su capacidad. Sin embargo, lo anterior no era obstáculo para concluir que la irregularidad acreditada era grave, había impactado en la elección y había resultado determinante para la misma, puesto que dicha irregularidad implica una violación al artículo 130 de la Constitución, que establece el principio de separación Iglesia-Estado, el cual se debe respetar, entre otros, para considerar que la elección fue democrática y que los electores votaron libremente. Además, las misas se celebraron en domingo, que por tradición es el día en que el mayor número de feligreses acuden a la ceremonia religiosa, día que además coincidió con la realización de la jornada electoral, lo que demuestra un vínculo de

inmediatez, entre la influencia que las expresiones de los sacerdotes pudieron haber tenido en la ciudadanía y el acto de acudir a sufragar; también se destacó el lapso en que ocurrió tal irregularidad, ya que las misas de referencia se celebraron a las ocho y a las doce horas del día de la elección, cuando los ciudadanos que habían asistido a las misas aún estaban en posibilidad de acudir a las casillas a votar.

A partir de lo anterior, el Órgano Jurisdiccional concluyó que la irregularidad acontecida, por el principio constitucional que vulneraba, era de una magnitud importante, aunado a las circunstancias en que ocurrieron los hechos irregulares, por lo que generaba una duda fundada (razonable) sobre el resultado de la elección. Con base en tales consideraciones, la Sala Regional Toluca decretó la nulidad de la elección de miembros del ayuntamiento del municipio de Zimapán, estado de Hidalgo, por lo que, consecuentemente, se revocó la declaración de validez de la elección y las constancias de mayoría expedidas a favor de la planilla en inicio ganadora.

El magistrado disidente sostuvo que, en su opinión, no se había acreditado que la violación constitucional, en el caso de que los hechos se hubieran considerado suficientemente probados, hubiera resultado determinante para el resultado de la elección. Lo anterior, en razón de que en el supuesto no concedido, de que las personas asistentes a las dos misas hubieran atendido la invitación a votar, realizada por los sacerdotes, lo cierto es que conforme al número aproximado de personas que pudo acudir a los dos sermones (sesenta personas), no se rebasaría la cantidad de votos obtenidos entre las planillas que obtuvieron el primero y el segundo lugar en la citada elección municipal, que fue de un mil cincuenta y un votos, a lo que se aunaba que la votación total emitida en dicho municipio ascendió a trece mil noventa y siete votos.

Para el magistrado en minoría no se contaba con un método, instrumento o base racional que demostrara fehacientemente la relación de causa a efecto, que las supuestas violaciones elevaran considerablemen-

te, en la proporción de la diferencia resultante, la votación a favor de una de las planillas contendientes, máxime si se tomaba en consideración que las irregularidades atribuidas, en el supuesto caso de que se hubieran acreditado, ocurrieron el mismo día de la elección municipal. De este modo, no era dable establecer el impacto que habrían tenido en el electorado las irregularidades invocadas, pues las mismas no habían sido producto de actos constantes y reiterados, vertidos en diferentes espacios de tiempo, distinto al de la jornada electoral y que se hubieran demostrado; es decir, no eran actos que se hubieran ejecutado de manera constante en días anteriores a la jornada electoral.

Adicionalmente, en el supuesto de que dicho templo se ubicara en la cabecera municipal de Zimapán, según el magistrado disidente, no se aportó dato alguno que demostrara a qué comunidad o comunidades pertenecían los asistentes a las ceremonias religiosas, y sobre todo que después de terminadas éstas, se hayan dedicado a transmitir o difundir los mensajes dados por los sacerdotes. Lo anterior condujo a dicho magistrado a sostener que, ponderadas en su conjunto, las irregularidades no tenían la entidad necesaria para generar la declaración de invalidez de la elección municipal de la elección del ayuntamiento de Zimapán, Hidalgo, porque no se había demostrado que tales hechos ocurrieran y que se hayan efectuado en forma generalizada.

Sin duda, este precedente resulta por demás relevante tanto por lo que se refiere a la valoración de los medios de prueba aportados, a la facultad de los tribunales electorales para aportar medios de prueba, como por la justificación empleada para llevar a cabo la nulidad de la elección.

¿En cualquier caso, los templos son símbolos religiosos? SUP-JRC-570/2007, SUP-JRC-587/2007 y SUP-RAP-320/2009

En los dos primeros precedentes uno de los temas abordados consistió en la afirmación de los impugnantes en el sentido de que el candidato ganador ha-

bía utilizado símbolos religiosos en su propaganda electoral. Esta afirmación se sustentó en la presunta existencia y reparto de calendarios de bolsillo en los que aparecía el candidato de la coalición ganadora en primer plano, teniendo como fondo diversos edificios que, por lo común, las personas identificarían como templos, y que, afirmaba el tercero interesado, eran edificaciones bien identificadas por los ciudadanos del lugar, puesto que eran representativos de la ciudad. Igualmente, se sostuvo la existencia de dos anuncios “espectaculares” con características similares a las de los calendarios.

La Sala Superior sostuvo que no se tenía certeza sobre el origen y autoría de los referidos calendarios, y que aun en la hipótesis (no concedida) de que se tuviera por demostrado que los calendarios y los espectaculares constituyeron propaganda electoral, esto sería insuficiente para justificar que la irregularidad tuvo una magnitud tal que hubiera afectado el principio de libertad del voto de manera determinante para el resultado de la elección, ya que no existía evidencia del modo, los lugares y el tiempo en que los calendarios hubieran sido repartidos, ni el tiempo de exposición de la espectacular.

Si bien la Sala no se pronunció en torno a las imágenes en sí, bien puede cuestionarse si el empleo de imágenes de edificios representativos de ciertas ciudades, como en muchas ocasiones lo son las catedrales o los templos, es, por sí misma una violación a la norma constitucional y legal. Al respecto, sin duda, es necesario recordar lo prescrito en el precedente SUP-JRC-069/2003.

Hasta aquí este resumen panorámico de los principales casos que, en torno a la utilización de símbolos, expresiones, alusiones o fundamentaciones de carácter religioso en la propaganda de los partidos y agrupaciones políticas nacionales, han sido resueltos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. El objetivo de dicho resumen ha sido meramente informativo y de difusión.

Por su parte, en el precedente SUP-RAP-320/2009, resuelto el 30 de diciembre de 2009, se abordó la cuestión en torno a si una fotografía

empleada por un candidato a diputado federal en su portal de internet de campaña, en la que aparecía en un plano relevante la silueta de la catedral de Morelia, implicaba o no el uso de símbolos religiosos en la propaganda electoral.

Los hechos originalmente denunciados estribaron en que al tener acceso al sitio web oficial de la campaña electoral del candidato denunciado, se apreciaba lo siguiente:

al acceder al apartado denominado “Orgullosamente Moreliano”, se despliega, bajo la ubicación [dirección electrónica] cita una dirección entre otros contenidos, una imagen de la catedral de la ciudad de Morelia en el siguiente contexto.

En la imagen que se reproduce se aprecia lo siguiente: En el encabezado de dicha página se muestra, en fondo rojo la imagen del C. José Juan Marín González y las frases “Beneficios para todos Experiencia compartida” “José Juan Marín Diputados Distrito 08” acompañadas del logotipo del Partido Revolucionario Institucional y la leyenda “primero México, primero tú”. Posteriormente, al pie de la página que se muestra se observa una panorámica de la catedral de Morelia y el botón en rojo con la leyenda “regresar”.

En su momento, el Consejo General del IFE declaró infundado el procedimiento especial sancionador incoado en contra del candidato denunciado. Ante ello, el partido político nacional que había presentado la denuncia interpuso un recurso de apelación, el cual fue conocido por la Sala Superior del TEPJF. Los agravios del referido partido consistieron, en esencia, en afirmar que era indebida la fundamentación y motivación de la resolución, ya que se interpretaron de manera inadecuada los hechos y las normas aplicadas, pues la inclusión de la catedral de Morelia en la página de internet del candidato denunciado violaba el artículo 38, inciso q) del Cofipe.

En la sentencia correspondiente, la referida Sala Superior sostuvo que los agravios resultaban infundados. En primer término, el citado Órgano

Jurisdiccional precisó que la razón y fin del artículo 130 constitucional es regular las relaciones entre las iglesias y el Estado, preservando la separación más absoluta e intentando asegurar que, de ninguna manera, puedan influirse unas con otros; sin embargo, esto no conlleva de forma implícita una noción de rechazo a las diferentes iglesias o de anticlericalismo.

Por otra parte, y en ese sentido, se sostuvo que el valor jurídicamente tutelado por el artículo 38 del Cofipe, asegura que ninguna de las fuerzas políticas pueda coaccionar en lo moral o espiritual a ningún ciudadano a efecto de que se afilie o vote por ella, con lo cual se garantiza la libertad de conciencia de los ciudadanos participantes en el proceso electoral y se consigue mantener libre de elementos religiosos al proceso de renovación y elección de los órganos del Estado. El fin de la prohibición electoral indicada es evitar que en el proceso electoral de renovación de poderes civiles, esto es, en la conformación de la voluntad estatal, se inmiscuyan cuestiones de carácter estrictamente religioso contrariando los principios consagrados en la Ley fundamental.

Con base en el anterior marco, la Sala Superior decidió que con la publicación en internet, que fue materia de análisis, no se rompe ninguno de los principios consagrados en los artículos analizados. Inmediatamente después, en la sentencia se procede a analizar la imagen denunciada.

Al respecto, la Sala Superior precisó que la imagen inserta en la página de internet de la catedral de Morelia, resultaba ser una fotografía contextualizada en un discurso político, mismo que debía ser analizado de forma integral a fin de poder valorar, si con ello se trastocaba la prohibición legal. Por lo que se procedió a analizar el contexto de la fotografía, es decir, el discurso político en el que se insertaba, al cabo de lo cual se advirtió que en el texto de la página de internet no existía en modo alguno alusión directa o indirecta a religión alguna, tampoco se llama al voto tomando en consideración aspectos ideológicos, biográficos, históricos o sociales que necesariamente impliquen una referencia religiosa. Por tanto, se concluyó

que el texto utilizado en la página de internet era neutral respecto de cualquier tema o alocución religiosa.

Asimismo, se sostuvo que el contexto visual del contenido de la página de internet era variado, pues en éste se identificaba una fotografía de un bailable tradicional michoacano, un retrato de José María Morelos y Pavón, la imagen de la Plaza Mayor de la ciudad de Morelia y la reproducción de una imagen de la catedral moreliana. En la sentencia se precisó que la trama de estas imágenes estaba relacionada de manera directa con el texto publicado en la página de internet, el cual hacía una apología de la vida y de las costumbres morelianas.

En la sentencia se concluyó que el hilo lógico conductor de las imágenes reproducidas no se refería a alocución religiosa alguna, tampoco relacionaba al candidato o a su partido directa o indirectamente con cualquiera de las iglesias legalmente establecidas y, por el contrario, parecía tratar de ilustrar el texto contenido en la página de internet, el cual se refería a las costumbres y vida tradicional morelianas. Por tanto, la Sala Superior sostuvo que, en el caso en particular, la imagen de la catedral de Morelia no se utilizó de forma primordial, en el contexto discursivo o visual de la página de internet analizada, sino sólo de manera circunstancial y para ilustrar un discurso religiosamente neutral. Por ello, el hecho denunciado no pudo ser considerado en sí mismo violatorio de la prohibición contenida en el artículo 38, párrafo 1, inciso q) del Cofipe.

Se afirmó que con el uso de la imagen indicada, contextualizada en el discurso en que fue reproducida, no se podría ver afectada la independencia de criterio y racionalidad en cualquier aspecto de la vida política del estado y su gobierno, ni la autonomía intelectual que se busca en la participación política, y en especial en el voto consciente y razonado de los ciudadanos, por lo que no implicó coacción moral o espiritual alguna a fin de que se vote por motivos religiosos.

Por otra parte, del análisis aislado de la fotografía tampoco se pudo desprender de modo concluyente que la intención del candidato o el partido

denunciados fuera la de utilizar símbolos religiosos, puesto que se trataba de una fotografía tomada en perspectiva, en la cual se realizaba un edificio que se identificó como la catedral de Morelia, iluminada a media tarde; sin embargo, se aclaró que si bien es cierto que se trata de un templo de culto para la iglesia católica romana, no sólo tiene ese simbolismo de connotaciones religiosas, ya que es un hecho notorio que tal edificio está en el cuadrante de inmuebles que forman parte del patrimonio cultural de la humanidad, así que puede afirmarse que es sustancialmente también un símbolo arquitectónico, cultural y social reconocido a escala internacional.

Por último, se determinó que en la fotografía era imperceptible, por la profundidad o distancia en que se ubica y el tamaño que guarda en relación con el resto de las imágenes visibles, cualquier signo que efectivamente resaltara el carácter de templo cristiano del edificio monumental; en esos términos, no se percibieron cruces, imágenes sacras o cualquiera de los elementos que pudiera aludir directa y fundamentalmente al carácter confesional del edificio reproducido.

Índice de casos citados

A continuación se presenta un índice de los casos citados, así como una breve descripción respecto al tema del empleo de símbolos religiosos que se aborda en cada uno.

Expediente	El asunto versa sobre...
SUP-RAP-11/2000	Una agrupación política nacional sancionada por el IFE por utilizar financiamiento para la publicación de un folleto con referencias religiosas.
SUP-REC-34/2003	La difusión por radio y la colocación de material donde se hacía alusión a símbolos, expresiones y fundamentación religiosos al señalar que el candidato era el presidente del patronato para la construcción de un santuario religioso. Así como la repartición de propaganda (trípticos), que contenía iconografía católica, en las elecciones de diputados federales en Michoacán.
SUP-RAP-32/1999	Rendición de culto a la imagen denominada Niño Pa, de manera pública.
ST-JRC-68/2009 y acumulado	Presencia del candidato en procesión religiosa y en las fiestas patronales del pueblo, así como el programa de las festividades considerado como propaganda política.
SUP-RAP-219/2009	Expresión de mensajes electorales en un concierto cristiano y la presunción de que el candidato a diputado federal era ministro de culto religioso.

Continuación.

Expediente	El asunto versa sobre...
SUP-JRC-005/2002	Apoyo a candidato por parte de asociaciones religiosas.
SUP-JRC-069/2003	La utilización de símbolos religiosos (foto de candidato y la cruz del atrio de la iglesia de Tepotzotlán) en propaganda electoral.
SUP-RAP-103/2009	Propaganda electoral consistente en una fotografía en la que al fondo aparece una construcción y una cruz en ella.
SUP-JRC-345/2003	El candidato del Partido Revolucionario Institucional a gobernador del estado de Sonora ordenó la elaboración, publicación y difusión de un calendario y un álbum conmemorativo a los 59 años del ejercicio sacerdotal del Obispo de la Diócesis de Ciudad Obregón; propaganda en la que se apreciaba el nombre del candidato.
SUP-JRC-61/2006	La colocación de una manta con supuestos símbolos religiosos (en la que se da la bienvenida a los peregrinos), que tuvo influencia sobre 15 casillas.
SUP-JRC-604/2007	El candidato a Presidente Municipal inicia su campaña electoral yendo a misa, asistió a una fiesta religiosa y realizó proselitismo el 2 de noviembre. Utilizó la imagen de la Virgen y de San Judas Tadeo, así como un rosario como collar, y agradeció a las autoridades religiosas en su discurso de cierre.
ST-JRC-15-2008	Sacerdotes realizaron proselitismo a favor de un partido político durante un sermón, en las elecciones para renovación de ayuntamiento en Zimapán, Hidalgo.

Continuación.

Expediente	El asunto versa sobre...
SUP-JRC-570/2007 y acumulado	Calendarios de bolsillo con símbolos religiosos (edificaciones de culto), en ellos aparece el candidato de la coalición “Alianza por la Unidad”, así como espectaculares con características similares, esto en la elección para renovación de ayuntamiento en San Cristóbal de las Casas, Chiapas.
SUP-RAP-320/2009	La presencia en fotografías de la Catedral de Morelia en el sitio web de un candidato a diputado federal del Partido Revolucionario Institucional

Fuentes consultadas

- Núñez Jiménez, Arturo. 1993. *La reforma electoral de 1989-1990*. México: Fondo de Cultura Económica.
- González Graff, Jaime y Alicia Ramírez Lugo. 1979. Partido Acción Nacional. En *México: Realidad política de sus partidos*, ed. Antonio Delhumeau, 159-60. México: Instituto Mexicano de Estudios Políticos.
- Gunther, Gerald y Kathleen M. Sullivan. 2007. *Constitutional Law*. Nueva York: Foundation Press.
- Royston Pike, Edgar. 2001. *Diccionario de religiones*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Documentos completos del Vaticano II*. 1988. México: Librería Parroquial.
- Montero Aroca, Juan. 2005. *La prueba en el proceso civil*. Madrid: Thomson/Civitas.
- Stain, Friedrich. 1999. *El conocimiento privado del juez*. Bogotá: Temis.

Distorsiones de la propaganda política

Distortions in Political Propaganda

Marco Antonio Baños*

Luis Miguel Carriedo**

RESUMEN

El artículo realiza un recuento de las reglas del juego que se han modificado para obligar a los anunciantes a que sean veraces y eviten el “engaño” tanto en la presentación como en el contenido de la publicidad en términos comerciales; no obstante, la investigación muestra cómo estas reglas han dejado huecos claros en lo que se refiere a la propaganda política o gubernamental.

Este fenómeno es claramente observable en los programas de televisión y telenovelas en donde la propaganda que no se identifica afecta la transparencia respecto a quién es el emisor de un mensaje, y vulnera el principio de veracidad, no por el contenido, sino por su forma de presentación.

PALABRAS CLAVE: propaganda política, veracidad, opinión, distorsión de mensajes.

ABSTRACT

The article reviews the rules implemented to require advertisers to be truthful and avoid dishonesty in the presentation and content of advertising on commercial terms. However, research shows that the rules have left legal gaps on political or government propaganda.

* Consejero Electoral del Instituto Federal Electoral y Presidente de la Comisión de Quejas y Denuncias del Consejo General.

** Asesor del Consejero Electoral Marco Antonio Baños en el Instituto Federal Electoral

This phenomenon is clearly visible in television programs and soap operas where propaganda is not identified and affects the transparency because it does not show who the sender of messages is. The principle of truth is violated not by the content but by its presentation form.

KEYWORDS: political propaganda, truth, opinion, distortion of messages.

En las democracias modernas es incuestionable el rol protagónico de los medios de comunicación como arena para el debate público durante las campañas electorales, debido a que son instrumentos fundamentales para el registro informativo que el periodismo profesional hace, en libertad editorial, sobre el acontecer de la esfera política, el cual incluye una crítica saludable respecto a las acciones y propuestas de los candidatos y partidos que buscan el voto, lo que según algunos autores da a los medios una calidad de “fiscalizadores” del quehacer político.¹

Para Giovanni Sartori, un atributo necesario que permite caracterizar a un régimen como democrático es la “igualdad de oportunidades de los candidatos para el acceso a los medios de comunicación y publicidad” (Sartori 1988).

Norberto Bobbio, a su vez, considera que uno de los seis procedimientos universales que caracterizan a la democracia es que: “todos los que disfrutan de los derechos políticos deben ser libres para poder votar según la propia opinión, formada lo más libremente posible, en una competición libre entre grupos políticos organizados” (Bobbio 2003).

Y Robert Dahl, por su parte, afirma que un modelo democrático requiere el “derecho a la libertad de expresión, incluyendo el derecho a la crítica al gobierno y a las instituciones” (Dahl 1991), así como “medios alternativos de información al alcance de los ciudadanos”.

¹ Para German Rey, profesor de la Universidad Javeriana de Colombia, la fiscalización de los medios permite que los ciudadanos, a su vez, alerten a instituciones de control como “procuradurías” o “contralorías”, respecto a conductas ilegales del ejercicio público. Rey alude a las dimensiones que Guillermo O’Donell plantea respecto a la rendición de cuentas en democracia, en el sentido de que los medios permiten hacer visibles a los candidatos y poner “en perspectiva las ofertas electorales”, así como a la idea de Jonathan Hartlyn, relativa a la fiscalización vertical del electorado —que se da con ayuda de los medios— y horizontal por parte de instituciones de control del propio aparato público. “En esta clase de control es fundamental el papel de los medios —señala Rey— (...) son permanentes a través del continente las noticias sobre desfalcos de bancos, mala calidad de los servicios públicos, inadecuación de tarifas, (e) incumplimiento de funciones públicas por parte de entidades que no habrían recibido la atención sin la actividad reveladora de los medios”. Rey, German. 2007. *La Fuga el Mundo, escritos sobre periodismo*, 114-7. Bogotá: Debate.

En la actualidad la radio y la televisión se han consolidado como instrumentos privilegiados para difundir propaganda de los grupos que compiten por el reparto del poder.

Los medios masivos, en una democracia, son vehículos para que los electores encuentren información que les permita valorar y elegir alguna oferta política, a través de dos elementos básicos: 1. La información que los propios medios eligen difundir respecto a las campañas y candidatos en su programación, ejerciendo su libertad de expresión, y 2. La información que a través de los mismos medios exponen directamente las fuerzas políticas insertando en las transmisiones segmentos con propaganda, la cual, también en libertad, elaboran y difunden en condiciones de equidad.

La evolución de las campañas electorales en todo el mundo vincula, en mayor o menor escala, la utilización de métodos y formatos de la publicidad comercial en el diseño de la propaganda política, derivando muchas veces en distorsiones que no han sido del todo reguladas en las leyes.

Es el caso de diversos formatos publicitarios que apuestan por presentar lo mismo anuncios de marcas comerciales que propaganda política y gubernamental como si fueran parte de la oferta programática o editorial de los medios. Así, hemos visto la inserción de menciones proselitistas en guiones de telenovelas, o a políticos y funcionarios públicos que aparecen en entrevistas, gacetillas y reportajes favorables que no distinguen con claridad la naturaleza de su anuncio.

Otra práctica discutible puede apreciarse cuando en las campañas electorales se contrata a deportistas, actrices o actores reconocidos y con amplia simpatía entre la población, para que sean ellos quienes impulsen las propuestas de algún partido político, aparentando una militancia y convicción ideológica que no necesariamente es real.

En lo referente a la publicidad comercial, México cuenta con disposiciones legales para evitar que sea “engañosa” u omita datos relevantes en cuanto a riesgos de salud.

Al respecto, el 19 de enero de 2004 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación reformas a la Ley General de Salud que prohíben de forma absoluta la publicidad de tabaco en radio, televisión y salas cinematográficas donde puedan acudir menores de edad.

Por su parte, la Ley Federal de Protección al Consumidor, publicada el 24 de diciembre de 1992 y reformada el 10 de junio de 2009, dispone en su artículo 32 que:

La información o publicidad relativa a bienes, productos o servicios que se difundan por cualquier medio o forma, deberán ser veraces, comprobables y exentos de textos, diálogos, sonidos, imágenes, marcas, denominaciones de origen y otras descripciones que induzcan o puedan inducir a error o confusión por engañosas o abusivas (Cámara de Diputados).

El mismo artículo se refiere a la **presentación** o formato de este tipo de publicidad:

Para los efectos de esta ley, se entiende por información o publicidad engañosa o abusiva aquella que refiere características o información relacionadas con algún bien, producto o servicio que pudiendo o no ser verdaderas, inducen a error o confusión por la forma inexacta, falsa, exagerada, parcial, artificiosa o tendenciosa en que se presenta.

La Ley Federal de Radio y Televisión hace una referencia al “engaño” en su artículo 67, estableciendo que no se “transmitirá propaganda o anuncios de productos industriales, comerciales o de actividades que engañen al público o le causen algún perjuicio por la exageración o falsedad en la indicación de sus usos, aplicaciones o propiedades”.

En síntesis, las reglas enderezadas a obligar que los anunciantes sean veraces y eviten el engaño, tanto en la presentación como en el contenido

de la publicidad, se han ocupado del ámbito comercial, dejando lagunas o poca precisión para la propaganda política y gubernamental, sobre todo en lo que se refiere a la presentación de ésta.

El espejo del Tigre Toño

En el terreno de la publicidad comercial engañosa existen casos que pueden ilustrar su práctica y las consecuencias que traen para ciertos sectores de la población.

Por ejemplo, el 4 de junio de 2007, la organización no gubernamental *El Poder del Consumidor*, presentó una denuncia ante la Procuraduría Federal del Consumidor debido a un anuncio del cereal Zucaritas de la empresa Kellogg's, en el cual el personaje animado Tigre Toño (imagen del cereal), aparecía —según la denuncia—, con “niños jugando un tipo de hockey sobre hielo y baloncesto”, mientras una voz en *off* aseguraba: “un verdadero tigre se hace entrenando duro y desayunando Zucaritas que te llenan de energía para ganar”.

El comercial mostraba cómo los niños, luego de consumir el producto, desarrollaban habilidades irreales que les permitían alcanzar una canasta de baloncesto e incluso colgarse de ella.

En la denuncia se argumentó que “la imagen del niño saltando hasta la canasta asegura que el niño desarrollará habilidades extraordinarias si consume el producto”, lo que podría contravenir el artículo 307 de la Ley General de Salud, el cual establece que: “La publicidad no deberá inducir a hábitos de alimentación nocivos ni atribuir a los alimentos un valor superior o distinto al que tengan en realidad”.

Kellogg's tuvo que retirar el anuncio la primer semana de julio de ese año, y días más tarde, el 17 de julio, *El Poder del Consumidor* difundió datos reveladores de tres investigaciones sobre el impacto de la publicidad en los menores: la primera afirmaba que “los niños tienen dificultad para distinguir entre un anuncio y un programa, y antes de los ocho años no entienden que la intención de los comerciales es vender productos”

(Fulmer 2002); otra decía, que “en niños de seis a ocho años (se) demostró que 70% creía que la comida rápida es más sana que la comida en casa” (Bray 2002), y la última, que entre niños de nueve a once años se “encontró que el 94% reconocía al Tigre Toño y a Ronald McDonald y que preferían seguir sus recomendaciones sobre qué comer que las de sus propios padres” (Dibb 1993; 1994).

Publicidad integrada y propaganda política

Los publicistas han diseñado para los medios electrónicos, desde mediados del siglo pasado, una fórmula que implica camuflar anuncios para que marcas y productos sean parte de la trama en películas y programas de televisión.

Se conoce como *product placement* o producto integrado, y ha jugado un importante papel en el financiamiento de filmes como la saga de James Bond, quien, interpretado por Daniel Craig en *Casino Royale* (2006) luce un reloj Omega, tiene alta tecnología de espionaje en computadoras Vaio y utiliza celulares Sony Erickson para localizar a los villanos del filme. No es algo nuevo. Antes Pierce Brosnan conducía un BMW en *Tomorrow Never Dies* (1997), y Roger Moore, en la cinta *Moonraker* (1979), cabalgó al son de la música que utilizaba Marlboro en los anuncios de su tabaco.

En la exitosa serie *Sex and the City*, Sarah Jessica Parker parece tener adicción a la cafeína que se vende en Starbucks y Christopher Reeve, en *Superman II* (1980), pelea encima de un camión, otra vez de Marlboro —los cigarros predilectos de Luisa Lane en la cinta—, para luego aventar al súper villano por el cielo de Metrópolis hacia un inmenso anuncio de Coca Cola.

Existen antecedentes de este formato incluso en el siglo XIX, cuando las compañías navieras White Star y Cunard Line le pedían a Julio Verne que las mencionara en su novela *La vuelta al mundo en 80 días*, la cual se publicó originalmente en varias entregas (Navarro 2005).

A los anunciantes de televisión les ha resultado muy útil, debido a que impide distraer la atención de las audiencias por el *zapping* y además implica que los productos tengan un supuesto visto bueno de actores, actrices y comunicadores con los que el público se identifica, quienes aparentan utilizarlos y disfrutarlos de forma espontánea, cuando en realidad son un comercial pactado y pagado. Un ejemplo es el emblemático espacio informativo *See it now*, donde Edward Murrow se enfrentó al Macartismo en los años 50, y en el cual se presentaba al periodista fumando, al aire, cigarros Kent.

El sindicato estadounidense de escritores de TV protestó en 2005 en contra de que sus miembros tuvieran obligación de escribir anuncios disfrazados en la trama de sus obras, debido a que en ocasiones ello implicaba la venta de productos con modos “opacos”, “subconscientes” y contrarios a “regulaciones de gobierno”, por ejemplo en lo relativo a políticas de salud.

Esta preocupación no puede ser ajena a las campañas electorales y su propaganda política, precisamente porque las campañas incluyen el diseño de estrategias publicitarias que retoman métodos y formatos de la publicidad comercial como el *branding*² y el *product placement*.

El mayor riesgo del producto integrado es la manera camaleónica en que se ha exportado a la propaganda política y gubernamental pudiendo ser ilegal y poco transparente, ya que el camuflaje no sólo se aplica en el formato que presenta como parte de la trama de telenovelas o programas televisivos a candidatos o “logros” de gobernadores, también en las formas de pago que antes de la restricción a contratar anuncios políticos en radio y televisión no se reportaba debidamente en varios casos, y ahora que existe la prohibición a contratar cualquier tipo de propaganda política, por inercia y rentabilidad electoral, hay quienes no quieren dejar de utilizar y ofrecer el formato.

² El *branding*, en el argot de la mercadotecnia, se refiere a la construcción de imagen o al posicionamiento de una marca.

Pocholo y Raúl Araiza

El 28 de junio de 2006, apenas unos días antes de la jornada para elegir Presidente de la República, la telenovela *La Fea más Bella*, que alcanzaba los 36 puntos de *rating* en Televisa, incluyó el siguiente diálogo entre los personajes Paco (interpretado por el actor José Luis Cordero, *Pocholo*) y Celso (interpretado por Erick Guetcha):

Paco (Pocholo)— A ver, a ver, a ver, platicame ¿por quién vas a votar?

Policía Celso (Guetcha)— Pusss ¡Por Felipe Calderón!... ¡el presidente del empleo!

Paco— O sea que con él en la presidencia, ¿va ser más seguro que todos tengamos trabajo?

Policía Celso— ¡No sólo eso!, también va a apoyar con guarderías a las madres que trabajan, y apoyos económicos para que tú puedas abrir tu propio negocio.

El anuncio no se reportó de forma oportuna a la autoridad electoral, lo que significó una multa al Partido Acción Nacional derivada de un procedimiento de fiscalización resuelto el 16 de diciembre de 2009, en el que el IFE concluyó que el partido no había reportado el gasto en su informe de campaña 2006.

Es decir, pese a que entonces podría haber sido legal la contratación de esta modalidad de publicidad (hoy es ilegal pagar cualquier anuncio político en medios electrónicos), la forma de contratarla fue irregular, sin factura específica de por medio. Según el partido, “el costo de dicha mención fue de \$147,456.42” pesos, aunque la revisión que hizo la Unidad de Fiscalización del IFE concluyó que ese monto había sido reportado para comprobar los gastos de un promocional diverso que no correspondía al diálogo de la telenovela.³

³ Sobre el particular, la Sala Superior del TEPJF emitió una sentencia (SUP-RAP-5/2010) el 27 de enero de 2010, en la que ordenó reindividualizar la sanción impuesta por el Consejo General del IFE, sin embargo, confirmó que la conducta de no reportar de forma adecuada el gasto efectivamente se cometió.

A propósito de este caso, en las diligencias de la autoridad electoral, que iniciaron en 2007, la empresa Televisa se negó a colaborar hasta en tres ocasiones, y nunca entregó alguna factura o respuesta respecto a la famosa mención de Pocholo, pese a que la productora del melodrama, Rosy Ocampo, ya había declarado que ésta obedecía “a criterios estrictamente comerciales, tratándolos (sic) como cualquier otro producto, como por ejemplo artículos para bebés, ropa íntima para dama y cuidados de la piel que en otras ocasiones hemos incluido dentro de la misma trama y que el público así lo lee, así lo entiende” (Rondero 2006).

Apenas tres años después, y luego de una reforma legal que impide cualquier compra o donación de propaganda política en radio y televisión, el 19 de junio de 2009 la autoridad electoral amonestó a Televisa y al Partido Verde Ecologista de México, debido a que el actor Raúl Araiza, imagen de la campaña del partido en sus promocionales políticos, apareció en la telenovela *Un Gancho al corazón*, de la que era parte del elenco, con una playera que rezaba “soy verde”.

Con esa decisión se ha dejado un precedente relevante en cuanto la posibilidad de sancionar publicidad integrada incluso cuando no existan facturas o las televisoras se nieguen a reconocer la venta de lo obvio, de lo que se ve en pantalla.

Araiza fue motivo de otra discusión en el Consejo General del IFE siete días más tarde (el 26 de junio), cuando fueron sancionados la televisora, el partido y Editorial Televisa por la difusión de *spots* televisivos que promovían una entrevista al actor publicada en la revista *TV y Novelas*. La entrevista era un realidad una inserción pagada, lo cual no es ilegal para medios impresos, pero al reproducirse a manera de anuncio en televisión constituye violaciones a la ley.

Más allá del formato (presentar publicidad como información propia de los medios) y asumiendo que no es ilegal utilizar a un personaje del espectáculo como imagen en los promocionales políticos, lo cierto es que Araiza promovía, por un lado, propuestas del partido político

insertas en su propaganda política, y por el otro declaraba a un programa de radio que su participación en los promocionales no era por una militancia previa, sino “como si me hubieran escogido en Coca Cola o Marinela, es ese mismo proceso como actor, como imagen”, y respecto a las propuestas legislativas que como imagen publicitaria defendía en los promocionales, dijo: “me gustan algunas, no todas (...) lo de la pena de muerte yo creo que es un tema bien delicado que yo creo que de entrada no se va a aceptar por la corrupción que hay en nuestras leyes, y qué bueno, porque si no, imagínate cuántos inocentes podrían perder la vida” (Torrano 2009).

Lo anterior también fue objeto de reflexiones críticas en diversos medios de comunicación.

Alquiler de entrevistas

El 27 de enero de 2005 el diario *The New York Times* publicó una editorial crítica por el reconocimiento que había hecho la administración del presidente estadounidense George Bush sobre el “alquiler” de opiniones y coberturas informativas “a modo” en televisión. El mandatario estadounidense había recomendado a su gabinete “no rentar” periodistas, en el marco de un escándalo mediático por pago de 250 mil dólares al famoso conductor Armstrong Williams, quien habría cobrado por emitir opiniones favorables a la política del gobierno de Estados Unidos.

En México ha sido también una práctica habitual que ya no sólo pasa por la discusión ética. Luego de la reforma de 2007-2008, el artículo 134 de la Constitución prohíbe que los servidores públicos contraten cualquier modalidad de publicidad gubernamental —incluidas las entrevistas u opiniones— en las que aparezca su imagen o se mencione su nombre, y también impide contratación de anuncios gubernamentales, con o sin la imagen de los servidores públicos, durante las campañas electorales.

De acuerdo con una investigación apoyada en la ley de transparencia, Ernesto Villanueva documenta los rubros de diversos contratos publicitarios gubernamentales en 2005, entre los que destacan la compra de entrevistas, menciones y reportajes.

Por ejemplo, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado (ISSSTE), informó haber gastado en “6 entrevistas de 8 min. c/u (\$28,152.00)” en “Cadena radiofónica” y una “entrevista en Radio y Televisión de Hidalgo el 29/11/2005 por \$22,425.00”; LI-CONSA en “dos entrevistas telefónicas y dos notas informativas”, en radio-difusoras locales “por \$16,600.01”; el Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías (FONART), en una “mención por \$14,515.90” en “el IMER” y el Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR) en una “mención” en “TV Azteca” por 1 millón 750 mil pesos (Villanueva 2009).

La venta de entrevistas puede documentarse como una opción publicitaria que se ha dado también en el ámbito de la propaganda política.

El 7 de enero de 2009 las periodistas Sabina Berman y Katia D’Artigues, en el programa “Shalalá”, que se transmite en Televisión Azteca, entrevistaron a la conductora de espectáculos Maxine Woodside, quien a su vez tiene un exitoso programa en Radio Fórmula dirigido al público femenino. Berman le había preguntando a Woodside: “Rogerio Azcárraga, el dueño de Radio Fórmula, tu jefe, fue a decir ahí al Congreso que a él no le gustaba esta nueva ley de medios (reforma electoral) porque meter anuncios y discursos de políticos les arruinaba el *rating*... ¿tú de pronto sí entrevistas políticos?”.

A lo que Woodside respondió: “No porque yo quiera eh, sino porque ellos a lo mejor compran tiempo de su campaña... (para) todos los programas que sean femeninos, que sean de cocina, sean de lo que sea”.

Respecto al tipo de preguntas que debe formularse a los políticos en esas entrevistas abundó: “no les vas a preguntar que si la campaña, que si no sé qué... sino les preguntas de la familia, de otras cosas ¿no?, de ¿qué desayunan, qué comen, qué les gusta?” (Carriedo 2009).

Restricciones indirectas

De forma específica, la propaganda política y gubernamental sólo cuenta con restricciones indirectas para no utilizar los formatos publicitarios referidos, como es el caso del artículo 134 constitucional, el cual fue modificado en la reforma electoral 2007-2008 para establecer que ninguna modalidad de publicidad gubernamental puede incluir la imagen o el nombre de servidores públicos, lo que no impide expresamente que se contraten entrevistas o menciones publicitarias en telenovelas, pero sí en caso de que éstas incluyan la imagen de un servidor público o se mencione su nombre.

En materia de propaganda política, debido a la prohibición total para contratarse en radio y televisión dispuesta por la misma reforma en las adiciones al artículo 41 constitucional, los formatos a los que se refiere la ley para difundir propaganda son promocionales de los partidos políticos, que en estos medios —con cargo a los tiempos del Estado que hoy administra el IFE—, deben circunscribirse a segmentos de 30 segundos, uno y hasta dos minutos, lo que ha derivado en homogeneizar el formato de la propaganda en *spots*, modelo estadounidense que ha sido cuestionado en su utilización electoral, ya que impide una comunicación más profunda de las propuestas de cada candidato (por su breve duración de 10, 15, 20 o 30 segundos). Lo anterior tuvo un ligero ajuste en la reforma electoral de 2007-2008, en la que se estableció la posibilidad de que los mensajes promocionales se den en uno y hasta dos minutos, y adicionalmente se realicen debates entre los candidatos, sin una restricción expresa de tiempo cuando se trata de elección presidencial.

La crítica al *spot* es pertinente, aunque también es cierto que este formato ha funcionado en el sentido de permitir a las audiencias reconocer de forma clara al emisor del mensaje, es decir, la identificación del promocional como discurso o propuesta de una determinada fuerza política, lo que no permite, en muchos casos, otros formatos como la propaganda integrada en telenovelas y noticiarios, las menciones o las entrevistas por contrato.

La propaganda que no se identifica afecta la transparencia respecto a quién es el emisor de un mensaje, y vulnera el principio de veracidad no por el contenido, sino por su forma de presentación, ya que complica distinguir si el periodista o el actor es quien opina a favor de un candidato o si es en realidad el partido que contrató esa opinión; si es el actor o deportista un militante que coincide en verdad con las propuestas de un partido político o si sólo lo expresa como parte de un guión previamente contratado.

En este sentido, cualquier obstáculo o distorsión al flujo transparente de la propaganda política puede llegar a confundir a los electores y, en consecuencia, afectar su valoración de las ofertas políticas.

Este tipo de formatos publicitarios en muchos casos pueden implicar un engaño, porque presentan como información, e incluso como opinión de algún periodista o personaje público, lo que en realidad es publicidad, sin alertar al ciudadano, lo que afecta la aspiración democrática de tomar decisiones colectivas a partir de información veraz, es decir, si la opinión no es del periodista o del actor o del deportista, entonces no es una opinión, sino un anuncio que engaña.

Identificar anunciantes

Según la productora de la telenovela *La Fea más Bella*, las menciones en el melodrama son, evidentemente, publicidad. La pregunta es ¿en verdad el público “así lo lee” y “así lo entiende”?

Para la legislación española no ha sido suficiente esa presunción. En el artículo 4 de la Ley General de Publicidad de España, relativo a las omisiones engañosas, se lee: “Es engañosa la publicidad que de cualquier manera, incluida su presentación, induce o pueda inducir a error a sus destinatarios” (Universidad de Girona).

En lo relativo a publicidad gubernamental, la Ley 29/2005, de 29 de diciembre de publicidad y comunicación institucional de ese país, refiere en su artículo 3 los requisitos que deben cumplir los anuncios gubernamentales, entre los que destaca la obligación para que “se identifiquen claramente como campañas institucionales de publicidad y que no incluyan la mención expresa de la Administración o entidad promotora o contratante” (Villanueva, 2009).

En Bélgica, la Ley que establece ciertas disposiciones relativas al servicio público de la radiodifusión y de la televisión, la cual data de 1977, señala que en la publicidad oficial “se deberá incluir un anuncio que indique que tales emisiones son del gobierno”.

Por su parte, el Código Británico de Publicidad (*The British Code of Advertising*) advierte que “el principio de veracidad prohíbe la publicidad engañosa. Es publicidad engañosa toda aquella que, incluida su presentación, induce o puede inducir a error a sus destinatarios” (Villanueva 2009,95).

En el mismo sentido, la Directiva 2005/29/CE del Parlamento Europeo relativa a las prácticas comerciales desleales de las empresas en sus relaciones con los consumidores, publicada en el diario oficial de la Unión Europea el 11 de junio de 2005, dice en su artículo 6, de manera análoga a la ley española, que “se considerará engañosa toda práctica comercial que contenga información que, en la forma que sea, incluida su presentación general, induzca o pueda inducir a error al consumidor medio”.

La propaganda de Goebbels durante la Segunda Guerra Mundial se valió de camuflar en el cine y otros medios, en lugar de productos, ideologías, lo que a la fecha ha generado una sensibilidad especial en varios países hacia la necesaria discusión en el terreno de la ética y de las leyes, respecto a los riesgos del *product placement*.

Como un esfuerzo de autorregulación, en Estados Unidos surgió en 1991 la asociación de *marketing* y entretenimiento (ERMA), la cual pide a sus miembros atender para efectos de publicidad integrada, un código de ética que en su inciso “d” establece como compromiso no diseminar en ella “información falsa o errónea”, y en su caso, actuar “puntualmente para corregir comunicaciones erróneas de las cuales sea responsable” el anuncio.

En México existen esfuerzos también, aunque enfocados a la publicidad dirigida a niños, como el Código de Autorregulación de Publicidad de Alimentos y Bebidas No Alcohólicas dirigida al Público Infantil (CPABI), elaborado por el Consejo de Autorregulación y Ética Publicitaria en 2008,

el cual establece en su artículo 6 que “la publicidad debe ser claramente distinguida como tal” (DGPS).

Reflexiones finales

A finales de la década de los 70, América Latina remontó la inercia de dictaduras y sistemas cerrados, para dar paso a cambios notables no sólo en los entramados legales de la región, sino también en las prácticas cotidianas de la vida social que hoy, salvo excepciones como el reciente golpe de Estado en Honduras, parecen caminar en una ruta democrática alentadora.

El informe sobre la democracia en América Latina, auspiciado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y coordinado por Dante Caputo, concluye que existen condiciones más democráticas en la región, en la cual los ciudadanos apuestan, en su mayoría, por las urnas.

Entre 1990 y 2002, el balance entre Europa, Estados Unidos y América Latina nos dice que la región mantuvo un 62.7 por ciento de participación electoral, mientras que Europa hubo un 73.6 por ciento y en Estados Unidos sólo un 43.3 por ciento.

El informe de Caputo instrumentó una metodología que incluyó entrevistas a líderes latinoamericanos de los cuales 231, con la excepción de 17, coincidieron en la existencia de avances democráticos significativos durante los últimos años.

Dichos avances no sólo se agotan en sufragios efectivos y comicios transparentes. Hay cuando menos 15 países del continente que han incorporado regulaciones para garantizar el acceso equitativo de los partidos políticos a espacios en radio y televisión a través de los cuales puedan difundir su propaganda (Griner y Arias 2007), y algunas de las disposiciones legales incluyen restricciones parciales a los contenidos de ésta, como es el caso de la propaganda denigratoria.

Una de las preocupaciones del informe es precisamente la falta de controles a los poderes fácticos, entre ellos el de los medios de comu-

nicación, por su relación poco transparente y muy influyente en la esfera política.

Y es que pese a que se han dado pasos muy importantes para evitar que la exposición de ofertas partidarias en los medios se defina de manera determinante por el factor económico, o que los mensajes propagandísticos renuncien al debate de ideas y se centren en la denigración del adversario, lo cierto es que, el 43.9 por ciento de la población latinoamericana vive en pobreza y un 19.4 por ciento en pobreza extrema (PNUD). En esas condiciones adversas y con enormes rezagos sociales, la información que los partidos políticos y sus candidatos les hacen llegar a los electores para que éstos valoren su oferta de gobierno o legislativa no puede darse el lujo de complicarles la identificación del verdadero emisor de los mensajes, como sucede con las modalidades de producto integrado o venta de entrevistas y menciones a las que hemos hecho referencia como potenciales distorsiones de la propaganda política y gubernamental, ya que la naturaleza de dichos formatos hace muy probable que confundan o engañen a los ciudadanos que no cuentan con elementos para identificar claramente que se trata de mensajes proselitistas y no de información producto de la libre expresión de los medios, libertad tan necesaria para la democracia como la transparencia en el debate de ideas y ofertas de gobierno.

Fuentes consultadas

- Álvarez Rubio, Julio. 2008. La publicidad engañosa por razón de su presentación. En *El futuro de la protección jurídica de los consumidores: (actas del I Congreso Euroamericano de Protección Jurídica de los Consumidores)*, autores varios. Santander: Universidad de Cantabria.
- Autores Varios. 2006. *Treinta años de cambios políticos en México*. México: Cámara de Diputados/UAM Iztapalapa.
- Bray, G. A. 2002. "Diabesity: A Global problem". *International Journal of Obesity* 26. www.elpoderdelconsumidor.org (consultada en enero de 2010).
- Cámara de Diputados. Ley Federal de Protección al Consumidor. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/113.pdf> (consultada en enero de 2010).
- Dahl, Robert. 1991. *Los dilemas del Pluralismo democrático, autonomía versus control*. México: Conaculta/Alianza Editorial.
- DGPS. Dirección General de Promoción de la Salud. Código de Auto regulación de Publicidad de Alimentos y Bebidas No Alcohólicas dirigida al Público Infantil. <http://dgps.salud.gob.mx/interior/pabi.html> (consultada en enero de 2010).
- Dibb, Sue. 1994. *Advertising Witnesses (statement of advertising researcher witness for defense)*, noviembre. www.mcspotlight.org/people/witnesses/advertising/dibb_sue.html (consultada en enero de 2010).
- _____. 1993. *Children: Advertise's Dream, Nutrition Nightmare, The case for more responsibility in Food Advertising*. *National Food Alliance*. www.elpoderdelconsumidor.org (consultada en enero de 2010).
- ERMA. The Association of Entertainment Marketing Professionals. Mission Statement and Code of Standards and Ethics. <http://www.erma.org/web/> (consultada en enero de 2010).
- Fulmer, M. 2002. "Food firms hope you can never have enough of a sweeter thing". *Los Angeles Times*, 28 de abril. www.elpoderdelconsumidor.org (consultada en enero de 2010).

- Griner, Steven y César Arias. 2007. Medios de Comunicación y Partidos Políticos en América Latina. En *El Triángulo de las Bermudas*. México: Fundación Friedrich Ebert-México.
- Lema Devesa, Carlos y Pablo Fernández Carballo-Calero. 2008. Prácticas publicitarias engañosas. En *El futuro de la protección jurídica de los consumidores: (actas del I Congreso Euroamericano de Protección Jurídica de los Consumidores)*, autores varios. Santander: Universidad de Cantabria.
- Muguillo, Roberto. 2005. *Publicidad*. Buenos Aires: Astrea.
- Navarro, Carlos. 2007. El Acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación. En *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, comps. Nohlen, Zovatto, Orozco y Thompson. México: Fondo de Cultura Económica.
- Navarro, Justo. 2005. "La vuelta al mundo en 80 días". *El País*, 2 de septiembre.
- PNUD. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2004. La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Rey, German. 2007. *La Fuga el Mundo, escritos sobre periodismo*. Bogotá: Editorial Debate.
- Rondero, Roberto. 2006. "'La fea más bella' tuvo a su candidato". *El Universal*, 30 de junio, Sección Espectáculos.
- Sartori, Giovanni. 1988. *Partidos y Sistemas de Partidos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Torrano, María de Lourdes. 2009. "Defiende Norma Herrera postura de su hijo Raúl". *Milenio Online*. <http://impreso.milenio.com/node/8675198>
- Universidad de Girona. Ley General de Publicidad. <http://civil.udg.es/normacivil/estatal/contract/Lgp.htm> (consultada en enero de 2010).
- Villanueva, Ernesto. 2009. *Publicidad oficial: Transparencia y equidad*. México: Jus/Cámara de Diputados/IIJ UNAM.

Comunicación política, sistema electoral y equidad en las elecciones de 2006 y 2009

*Political Communication, Electoral System and Impartiality
in the Elections of 2006 and 2009*

Adrián S. Gimete-Welsh*
Guillermina Martínez Bermúdez**

RESUMEN

En este trabajo nos proponemos laborar un análisis de la problemática relacionada con la equidad en los procesos electorales de 2006 y 2009. Para llevar a cabo este propósito realizamos una discusión de la comunicación política y la calidad de la democracia en términos conceptuales, para examinar el mensaje político en el contexto de los procesos electorales durante los sexenios de Vicente Fox y de Felipe Calderón. Partimos de la premisa de que la comunicación política emitida al mismo tiempo por el ejecutivo y el partido en el gobierno, en la medida en que corre de manera paralela, produce un efecto positivo hacia el contenido del mensaje y negativo en términos del oponente. Por otro lado, la presencia de los promocionales del gobierno en materia de rendición de cuentas, en tiempos electorales, produce una sobrerrepresentación del partido oficial, violentando, de esta manera, el principio de equidad en la contienda electoral. Para sostener estos supuestos analizamos un conjunto de promocionales transmitidos

* Coordinador General del posgrado en Estudios Sociales de la UAM-I.

** Estudiante del doctorado, línea Procesos Políticos de la UAM-I.

durante los procesos electorales de 2006 y 2009, y hacemos una medición objetiva desde el análisis visual y verbal de los *spots*, así como un análisis de su estructura argumentativa. Nuestros resultados los enlazamos al final con la problemática de la equidad en una democracia de calidad.

PALABRAS CLAVE: procesos electorales, comunicación política, calidad de la democracia, Vicente Fox y Felipe Calderón.

ABSTRACT

The paper develops an analysis of the problems regarding equity in the electoral processes of 2006 and 2009. To reach this aim, we run a discussion of political communication and the quality of democracy in conceptual terms to examine the political messages in the context of the electoral process during the periods of Vicente Fox and Felipe Calderón.

We start assuming that political communication expressed simultaneously by the president and the ruling party have a positive effect on the message content and a negative effect in terms of the opponent. On the other hand, the presence of diffusion about government accountability, during election time, produces a preponderance of the official party, violating in this way, the principle of equity in the competition. To support these assumptions we analyzed a set of promotional advertisements transmitted during the elections of 2006 and 2009, and we make an objective measurement from the visual and verbal analysis of the spots, as well as an analysis of their argumentative structure. Our results are bound to end with the issues of equity in a quality democracy.

KEYWORDS: electoral process, political communication, quality of democracy, Vicente Fox and Felipe Calderón.

Presentación

Un país sin elecciones libres es un país sin voz, sin ojos y sin brazos

Octavio Paz, 1982

Este trabajo tiene como objetivo analizar el efecto del sistema electoral sobre la comunicación política y sus consecuencias en la equidad de las campañas de los partidos políticos en los procesos electorales de 2006 y de 2009. Analizaremos en qué medida el sistema electoral tuvo efectos¹ negativos en la competencia electoral de los partidos políticos, centrando la mirada en las condiciones de equidad en la competencia electoral, tomando como referente la normatividad electoral vigente en cada uno de los casos.

Nuestro punto de partida en este análisis son las consideraciones siguientes. Si bien las instituciones electorales, el Instituto Federal Electoral (IFE) y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y los tres partidos políticos más importantes salieron fortalecidos en la renovación de la Cámara de Diputados en el proceso electoral de 1997, en la elección presidencial de 2006 el saldo fue negativo debido a la crisis institucional que surgió después del proceso electoral² al grado de poner en peligro la transición democrática (Eisenstadt y Poiré 2005).³ Apreciamos, en consecuencia, que este fenómeno es un efecto negativo de las lagunas (Woldenberg 2009, 281)⁴ que exhibieron los instrumentos electorales

¹ La Magistrada Presidenta del TEPJF, Mtra. María del Carmen Alanís, al comentar el tema de las candidaturas independientes de la Reforma Política, que envió el Ejecutivo al Congreso de la Unión, advierte sobre las implicaciones en el marco normativo y la justicia electoral. Ponencia presentada en el Seminario de Análisis sobre la Reforma Política, Senado de la República, 25 de enero, 2010.

² Como muestra tomemos la remoción del Presidente del Instituto Federal Electoral, Luis Carlos Ugalde, y de varios consejeros electorales. La resolución del TEPJF en la validación de la elección presidencial dejó una sensación de insatisfacción en un sector importante de la sociedad.

³ Este es el pronóstico que hacen estos autores.

⁴ El Presidente del IFE, José Woldenberg, después de la elección de 2003, junto con los consejeros electorales, ya había hecho un diagnóstico de los problemas que era necesario atender. Muchos de los puntos diagnosticados fueron materia de discusión y aprobación de la reforma electoral de 2007-2008 (2009, 281-291).

en los casos de competencias electorales muy reñidas en la elección presidencial, aunque dicho efecto se vea marcado por el signo saturado de pesos y contrapesos institucionales.⁵ Estos vacíos procedimentales generaron un ambiente de inequidad en el uso de los medios electrónicos, que no es exclusivo de México (Jiménez 2006),⁶ de campaña electoral sucia (Gronbeck 2000, 8-9)⁷ y, sobre todo, ponen en tela de juicio la legitimidad (Alcántara 2010)⁸ y la gobernabilidad del gobierno resultante de la elección de 2006.

La reforma constitucional de 2007, promovida por el Senado de la República en 2007, aprobada en la Cámara de Diputados con 408 votos a favor, por 111 senadores de 128 presentes, y aprobada en 2008 por los congresos de los estados en el contexto de la Reforma del Estado, tuvo como propósito fundamental mejorar las probabilidades de que las contiendas político-electorales transcurrieran en condiciones equitativas. La reforma predecesora, la de 1997, estableció las instituciones necesarias, el Instituto Federal Electoral (IFE) y lo que hoy es el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF); para que hubiera equidad en la competencia los recursos económicos de los partidos eran suministrados sobre todo por el Estado con reglas claras para su cumplimiento, las contribuciones de los particulares se controlaban reduciéndolas a un porcentaje limitado del financiamiento total de los partidos, los precios cobrados por los medios de comunicación electrónicos registraban un techo para evitar que se cargasen precios excesivos a ciertos partidos, se definieron reglas de acceso a los

⁵ Pensamos en la composición de la Cámara de Diputados de la LX Legislatura, en la que se manifiesta un tripartidismo muy sobresaliente: PAN, PRD Y PRI.

⁶ En su estudio sobre el uso de medios en la elección presidencial de Venezuela en 2006, concluye que el marco legal venezolano no garantiza la equidad en la competencia electoral.

⁷ Nos referimos a la estrategia de desprestigiar al oponente al centrar el mensaje político en el carácter del candidato opositor, como sucedió en la campaña presidencial entre Al Gore y Bush y como también aconteció en la elección presidencial de Estados Unidos en 2008.

⁸ Artículo que se encuentra en proceso de edición en el libro *La reconfiguración neoliberal en América Latina*, Miguel Ángel Porrúa, 2010, Alicia Hernández de Gante, Adrián Giménez-Welsh y Manuel Alcántara.

tiempos oficiales para que los partidos difundieran sus mensajes. Sin embargo, las elecciones de 2006 probaron que esas instituciones eran insuficientes para que se desarrollara una contienda electoral razonablemente equitativa. De ahí la reforma electoral de 2007.⁹ Pero esta reforma no parece haber sido suficiente según las controversias que se suscitaron en el Instituto Federal Electoral a raíz de la comunicación política del partido en el gobierno y del Ejecutivo en el proceso electoral de 2009; y las resoluciones que el TEPJF tuvo que adoptar para resolver las acciones de inconstitucionalidad en las que incurrieron los partidos políticos.

Debemos considerar, además del trazo narrativo que hemos hecho sobre las elecciones de 2006 y de 2009, que el cruce de un sistema electoral con un determinado sistema político es *sui generis*, depende de la cultura política y de las tradiciones electorales de cada país. Dicho de otra manera, los efectos psicológicos y mecánicos (Sartori 2004, 96) serán diferentes en cada país, fomentando con ello una mayor o menor participación ciudadana en la elección.¹⁰ El efecto final del sistema electoral será el fortalecimiento o debilitamiento de la calidad de la democracia (Norris 2004, 3-38; 2008; Lijphart 1994, 10-56) y de una mayor o menor gobernabilidad, lo que sin duda afecta la calidad del producto —las políticas que espera la ciudadanía a raíz de la oferta política hecha por los partidos y sus candidatos—. Antes de discurrir sobre los puntos eje de nuestro trabajo, sin embargo, examinemos qué entendemos por calidad de la democracia.

⁹ Para ver un seguimiento de las reformas en los últimos 30 años, y del rol de los medios en los periodos previos al pluralismo político en el Poder Legislativo, véase Ensayo de Citlali Villafranco Robles y Armando Delgado Selley “Las reformas neoliberales: una mirada desde las instituciones electorales y los medios electrónicos” en “La reconfiguración neoliberal” Alicia Hernández de Gante, Adrián Gimata-Welsh y Manuel Alcántara (Coordinadores), México: Miguel Ángel Porrúa; y para un examen más pormenorizado de los medios durante el periodo autoritario de 1964 a 1982, véase en ensayo de María Eugenia Valdés Vega “El sistema político mexicano y los medios electrónicos en México” en *El sistema político mexicano ayer y hoy. Continuidades y rupturas*, Adrián Gimata-Welsh y Pedro Castro Martínez, Coordinadores, en proceso de edición.

¹⁰ Más el efecto que los sistemas electorales tienen sobre los partidos en términos de asignación de curules y el comportamiento que éstos tienen en un proceso electoral, como hemos visto en la elección intermedia de 2009 en México.

Marco conceptual

Sin entrar en una discusión detallada, ya que los temas han sido tratados con amplitud por estudiosos nacionales (Emmerich 2009; Castaños, Labastida y López 2007) y extranjeros (Norris 2008), preguntarse sobre la calidad de la democracia implica, en primer término, explicar qué concebimos por democracia para después explicar las diversas predicciones que hacemos de ella: democracia electoral (Nohlen 2009)¹¹ y calidad de la democracia (O'Donnell 2003); pero cada una de estas caracterizaciones tiene a su vez sus atributos. En primer lugar, se suele distinguir entre democracia formal, democracia participativa y democracia social (Huber, Rueschemeyer y Stphens 1999, 168). En el primer caso, se alude a cuatro atributos:

1. elecciones regulares y libres.
2. sufragio universal.
3. rendición de cuentas de las instituciones del estado.
4. libertad de expresión y asociación así como protección en contra de las acciones arbitrarias del Estado.

Estas dimensiones de la democracia se suelen aplicar a cualquier Estado que realiza elecciones de manera regular y libres de fraude.

Sin embargo, la discusión puesta sobre la mesa es la rendición de cuentas de las instituciones del Estado.¹² Dicho en otros términos, si bien se cumplen estos atributos formales de la democracia formal, aún subsiste la interrogante: ¿existe equidad en las campañas de los partidos en los procesos electorales? Más aún, la democracia formal no asegura la distribución equitativa del poder.¹³ Por ello, los teóricos incorporan un quin-

¹¹ Conferencia "Sobre democracia electoral. La importancia de lo electoral en el desarrollo político de América Latina", impartida en el "II Seminario Internacional del Observatorio Judicial Electoral", en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 17 de noviembre, 2009.

¹² Véase este punto en las conclusiones, sobre todo en el contexto de la problemática de la equidad.

¹³ Nos referimos a la representación de género y la representación de los pueblos indígenas. En ambos casos su representación se escamotea mediante argucias extra-legales, lo que deja ver la falta de ética política en las dirigencias de los partidos.

to atributo: la democracia participativa que, entre cosas, permite que el poder sea distribuido de forma más equitativa en la medida en que fomenta la participación ciudadana (Norris 2008) y se comparte el poder. En otras palabras, la democracia participativa tiene un efecto psicológico positivo en los electores; promueve la igualdad de la representación y redistribuye las políticas económico sociales. El efecto de la democracia participativa deviene, entonces, una democracia social. Estos últimos dos atributos, la democracia participativa y la democracia social, son fundamentales ya que tienden a consolidar la democracia, fomentan la construcción de una democracia de calidad. Esta debería ser nuestra perspectiva. De ahí los esfuerzos de ciertos actores políticos, de funcionarios de instituciones diversas y de estudiosos de la política. Esta debería ser la perspectiva de la Reforma Política que ahora se discute en el Senado de la República. La deliberación vertical que inicia el Congreso de la Unión respecto a la iniciativa del Ejecutivo sobre la citada reforma es un buen principio para la interacción intra e interinstitucional.

Ya hemos visto estos empujes en la década de 1990 (Woldenberg 2009)¹⁴ con la autonomización del Instituto Federal Electoral y del Tribunal Electoral. Pero no hemos llegado a la meta, la construcción de la democracia es un proceso, una suerte de continuo (Linz 1996) que podemos visualizar en un intervalo de cero a uno, por ejemplo.

De estos atributos de la democracia, uno de ellos que adquiere particular relevancia para nuestro trabajo es la rendición de cuentas, que requiere de tres aspectos fundamentales: la información,¹⁵ que es necesaria para

¹⁴ Véanse los cinco puntos a los que alude Woldenberg, que "marcaron las coordenadas de un sistema electoral competitivo, democrático".

¹⁵ El Secretario de Gobernación de México, Fernando Gómez Mont, en la clausura del "Seminario Reforma Política, el 26 de enero", al defender la iniciativa de Reforma Política del presidente Calderón, y al tocar el asunto de la inequidad que se puede suscitar por el mal uso de los recursos en el tema de las candidaturas independientes, retomó la necesidad de una mayor reglamentación, pero además la importancia de que los ciudadanos estén bien informados. Pero el problema radica en este punto, precisamente: la ciudadanía no está bien informada, no existe pluralidad de información en los medios electrónicos.

la responsabilidad, la justificación o las razones que subyacen en las acciones de las instituciones, y la actitud del ciudadano sobre la información provista por los funcionarios de las instituciones del Estado. En estos tres aspectos, la dimensión pública (medios escritos y electrónicos) adquiere particular relevancia: que ésta sea plural y exhiba el signo de independencia de modo que el elector pueda tomar decisiones bien fundadas. En términos de J. Habermas, se requiere de una “red para hacer circular la información y los puntos de vista” (1996, 360).

Comunicación política

Instalados en la perspectiva delineada, la información sobre los procesos electorales constituye, o debería constituir, un flujo de ideas, debates y argumentos sobre políticas que se irán adecuando, según los momentos y los espacios de interacción con la ciudadanía, en una suerte de deliberación vertical (Gimate-Welsh 2009, 178). Sin embargo, en México, como en otros países del mundo (Denton 2000, 91-124), la televisión no muestra un intercambio de ideas, más bien desalienta el libre mercado de las ideas; lo que se proyecta son socio-dramas, cobertura negativa que aleja a los receptores de los medios, encuadres (*framing*) políticos convencionales centrados en determinados problemas y valores culturales cuyo objetivo está orientado a una interpretación muy particular.

Si los medios televisivos se han considerado instrumentos de la democracia en tanto herramientas de unificación y de educación (Denton 2000, 91), son también instrumentos del poder y de control de las mentalidades. Así, el control del contenido es también el control de la percepción y de las actitudes de los ciudadanos, según se aprecia en las campañas políticas de los partidos y en los mensajes del gobierno en los que se difunden los logros de la administración en turno¹⁶ mediante múltiples *spots*.

¹⁶ Como la correspondencia que se estableció entre los logros del gobierno de Felipe Calderón en su lucha en contra del narcotráfico y la campaña política del Partido Acción Nacional, a la que aludiremos más adelante.

En la Actualidad, sin embargo, los medios electrónicos erosionan la democracia, minan la integridad de la esfera pública, desalientan la participación electoral y convierten el proceso democrático en una ilusión. Nos referimos al surgimiento de la tele-política, que ha transformado las formas tradicionales de los procesos electorales al introducir nuevas realidades simbólicas que ponen el acento en la forma, soslayando el contenido de la oferta política de los candidatos y los partidos: el debate de las ideas. Lo que presenciamos ahora es el espectáculo político, la escenificación, el sensacionalismo. En este marco se encuentran los tele-debates. La plaza tradicional, el foro deliberativo, se ha convertido en video-plaza y la democracia en video-democracia (Esteinou 2009, 118).

Pero, más grave aún, los medios electrónicos violan con regularidad la normatividad electoral, por ejemplo, el artículo 47 del Cofipe que en las elecciones de 2003 permitía a los partidos difundir su propaganda partidista en 125 horas de televisión en un horario estelar,¹⁷ aceptaron hacerlo sólo en un horario de audiencia muy baja (Cfr. Esteinou 2009, 128). La política de formar una cultura ciudadana de fomento al voto, impulsada por el IFE, se minimiza y se subordina a los intereses de los monopolios televisivos. La sociedad se transforma de emisora en receptora de mensajes; la deliberación colectiva se erosiona y la democracia participativa se pone en duda.

Pero volviendo a la rendición de cuentas, ésta se fortalece si el electorado dispone de la información suficiente para la deliberación colectiva en asuntos políticos fundamentales que ayuden en la toma de decisión del voto. Por el contrario, lo que se tiene es una alianza de los políticos con los medios electrónicos; éstos se vuelven moldeadores de la imagen y promotores de las élites que aspiran a los puestos de representación. El periodismo ético debería surgir en beneficio del interés público, no del privado o particular. Estas prácticas, más la cobertura mediática negativa en los procesos electorales que aleja a la audiencia televisiva, genera un ambiente de

¹⁷ Ver artículo 46, fracción 2, p. 34.

desconfianza en las instituciones del Estado: Poder Legislativo, Poder Ejecutivo, Poder Judicial y partidos políticos.

El inconveniente de la tele-democracia radica no sólo en el hecho de que es un instrumento de la política electoral orientada a la creación de la imagen política, sino que muestra modos de gobernar. Los estudios sobre los encuadres (*framing*) han demostrado que la cobertura mediática moldea al público sobre cómo debe ver la política (Capella y Jamieson 1997). Más aún, otros estudios muestran cómo la televisión ha modificado la manera en que los países son gobernados al transformar el equilibrio del poder entre los gobernantes y la ciudadanía (Denton 2000, 110). Así, la televisión y las encuestas reemplazan la dimensión deliberativa en la generación de políticas. ¿Cómo se logra esto? Los actores políticos al buscar a los medios para sus fines electorales se ajustan a las necesidades técnicas e institucionales de los propios medios.¹⁸ Segundo, el trabajo periodístico se encuentra muchas veces ligado al de los gobernantes: los poderes usan los medios para sus propios fines y se acomodan a las necesidades de éstos.

La comunicación política en las elecciones de 2006 y 2009

En la parte más medular de la democracia se encuentra la comunicación política y la calidad de la comunicación pública que impacta de manera directa en la calidad de la democracia y en la sociedad en su conjunto (Denton 2000, xiv). Y dado que la comunicación política implica procesos de selección simbólica¹⁹ y de los encuadres (*framing*), ésta supone estrategias de argumentación de naturaleza diversa, entre ellas estrategias centradas en el sujeto,²⁰ campañas del odio o guerra sucia; pero también en la exaltación

¹⁸ Recordemos la pasarela de los candidatos a la presidencia en 2006 en entrevista con Joaquín López Dóriga en Televisa.

¹⁹ En términos de la teoría de la significación o semiótica, la calidad de la democracia es entonces signo dependiente (véase Gimata-Welsh 2009, 195-211) en cualquiera de sus atributos o dimensiones poliárquicas.

²⁰ Argumentos *ad hominem*, estrategia recurrente en los mensajes del Partido Acción Nacional en

de las virtudes. Por ejemplo, en la campaña presidencial en Estados Unidos, circuló el filme *Clinton, el hombre de la esperanza*, eslogan de la campaña presidencial estadounidense de 1992, discurso que es homologable al de Vicente Fox en la elección presidencial de 2000, pero también semejante a la de Felipe Calderón “el hombre de las manos limpias”, representado por el emblema de unas manos levantadas con la palma hacia el frente.

Pero sin entrar aún en el análisis de los mensajes políticos de los candidatos, la comunicación política en México, como en muchos otros países, gira más alrededor de la retórica electrónica y menos en la calidad discursiva. En este contexto, ¿cómo puede el ciudadano elector hacer una selección de candidato basado en juicios racionales y éticos, más aún si las campañas son permanentes, como lo son en muchos países? (Gronbeck 2000, 3).

Sin embargo, las campañas de los candidatos no son informes, exhiben estructuras conceptuales que conocemos como socio-dramas: tienen una estructura narrativa y ejecutan actos rituales como medios para materializar sus capacidades, sus valores y sus esperanzas. Una muestra de estos relatos es el que se difundió sobre Calderón: “el hijo desobediente”.²¹

De modo que el mensaje político, si bien no soslaya las cifras y los argumentos de causa-efecto, sí se funda de manera notoria en la estrategia de los socio-dramas para resaltar las virtudes, pero también para descalificar al oponente político. Ésta fue la estructura conceptual, éstos fueron los pivotes éticos subyacentes en los *spots* de la campaña sucia de 2006.

Nos preguntamos ahora, ¿a qué se atribuye la importancia de los encuadres y cómo funcionan? Está claro que ningún partido puede ganar una elección sólo con los votos de sus militantes ni con sus adherentes su-

contra del candidato Andrés Manuel López Obrador, pero también lo hizo Vicente Fox en contra de Francisco Labastida. Recordemos su expresión “La vestida”, para denostar al oponente mediante correspondencias fonético fonológicas.

²¹ Su poder de sugerencia permite más de una interpretación. Es, en cierto modo, un texto que se aproxima al mini-relato.

mados a sus bases partidistas. Cualquier candidato presidencial requiere del voto de los electores moderados y de los electores no partidistas. Por ello tienen que moverse de su posición ideológica hacia el centro. De ahí que el discurso del arranque de campaña devenga símbolo de lo que será la campaña: debe reflejar una visión que refleje un constituyente amplio. Este discurso tiene que seleccionar los encuadres temáticos, los asuntos sustantivos. De estos encuadres se desprenden los sub-ejes del debate. De acuerdo con Entman (1993) el encuadre es una combinación de selección y relieve de algunos aspectos percibidos de la realidad que se hacen más prominentes en la comunicación a fin de promover un problema en particular, una interpretación causal, una evaluación moral o una recomendación sobre el asunto de que trata el encuadre. Luego entonces, el encuadre define problemas y determina lo que el agente causal está haciendo, determina los costos y los beneficios, medibles en términos de valores culturales; evalúa los agentes causales y sus efectos; sugiere soluciones, predice efectos.

La aceptación o rechazo de un encuadre sobre una situación o problema dependerá de las experiencias y creencias de los destinatarios. La experiencia, que no es otra cosa que el mapa cognitivo del sujeto, representa el patrón de relaciones sociales preferido o lo que conocemos como una forma de vida; expresa las percepciones de ciertas situaciones que pueden ser compartidas o bien de rechazo o prejuicio. Los encuadres cumplen una función de orientación o conjunto de juicios de cómo deben ser las cosas. Los encuadres, desde esta óptica, guían al individuo en su análisis de lo que es importante en una situación, lo induce a una decisión. Esto se aprecia de manera nítida en los *spots* de la elección presidencial de 2006,²² según se puede ver en la tabla 1 que aparece al final del texto; pero también

²² Según los datos del IBOPE, la inversión total indirecta fue 375,936,881 pesos; aunada a la inversión del Partido Acción Nacional de 620,778,210, arroja un total de 996,715,091.00 pesos en gastos de campaña en televisión. A pesar de toda esta inversión, el IFE no señaló ninguna anomalía.

en los *spots* del Partido Acción Nacional y del Ejecutivo en la elección intermedia de 2009.

Analicemos una muestra de los *spots* de la campaña sucia de 2006. En primer lugar, todo discurso, verbal o visual, en tanto es producto de los sujetos políticos, exhibe dos dimensiones: a) una dimensión interna que remite a la identidad discursiva del sujeto, su memoria, su mapa cognitivo, diríamos, desde otra perspectiva (Sperber y Wilson 2001, 46-7); y b) una dimensión interaccional. Asimismo, diremos, en consonancia con Michel Foucault (1980), “en toda sociedad la producción del discurso está a la vez controlada, seleccionada y distribuida por un cierto número de procedimientos que tienen por función conjurar los poderes y peligros, dominar el conocimiento”. Esto es precisamente lo que se propone con los *spots*. Veamos, pues, una muestra de ellos.

¿Cuáles son los elementos básicos de los *spots*? Sin incursionar en una discusión sobre la tipología de los argumentos (Juthé 2005), los promocionales tienen una estructura argumentativa fundada en una estructura básica: la analogía, un sujeto meta es homologado con un sujeto de base, sobradamente conocido. La analogía se funda en la predicación que se hace de manera verbal y visual. En otras palabras, dos sistemas de significación concurren de manera simultánea, como acontece, por ejemplo, en la poesía sacra de la colonia mexicana (Gimate-Welsh 2007). Dos encuadres son análogos en relación con el predicado asignado, si y sólo si cada uno de los objetos discursivos comparados corresponden uno a uno con los objetos del sujeto meta, en este caso, Andrés Manuel López Obrador. Los *spots* en cuestión exhiben al menos una premisa que afirma una analogía entre dos o más objetos discursivos, como en el caso del *spot* que tiene como encuadre el “populismo” donde los objetos discursivos en los que se funda la analogía son Luis Echeverría, José López Portillo, Evo Morales y Chávez. Veamos la estructura argumentativa de este *spot*:

Si $A_1 \dots A_n$ son A: iguales
Y si $A_1 \dots A_n$ exhiben ϕ ;
Luego entonces, todas las A: iguales exhiben ϕ

Tales analogías también las podemos ver desde la perspectiva del mapeo o de relaciones entre dos conjuntos de sentido: si $F(x, y)$ y $f(x, w)$ son miembros de F , entonces $x=w$,²³ donde x es el presidente Chávez y w es López Obrador, por ejemplo.

Véase cómo la primera prueba muestra el argumento por analogía en el que la inferencia se realiza mediante una relación analógica entre dos o más objetos (un conjunto) de un mismo campo semántico; de ahí la correspondencia analógica: comparten rasgos semánticos y de ahí la posibilidad de relación, es una suerte de correspondencias metafóricas: López Portillo, Luis Echeverría, Hugo Chávez, Evo Morales y el objeto discursivo meta (Fauconnier 1997), Andrés Manuel López Obrador. Establecida la correspondencia analógica, al encuadre “populismo” se le atribuye un conjunto de predicaciones que lo definen.

Populismo = inflación, devaluación, crisis económica, fuga de capitales, endeudamiento, corrupción, desempleo, inseguridad, irresponsabilidad.

Para crear las condiciones de que se instituyan estas analogías, los medios electrónicos se encargaron de crear esa imagen en el auditorio televisivo mediante múltiples formas, incluidos los mensajes del presidente Fox, quien a menudo aludía al tema del populismo en López Obrador.²⁴ Dicho de otra manera, las condiciones de recepción estaban establecidas.

Este tipo de correspondencia se reproduce en otros *spots* como el de la “intolerancia”: “presidente Fox, no se meta conmigo, caballero, porque

²³ Estas nociones de función o correspondencia suelen utilizarse en la lingüística generativa para indicar el conjunto de elementos relacionados con x por medio de la función.

²⁴ Este punto lo veremos más adelante.

sale espinao” (imagen de Hugo Chávez); y de manera análoga (imagen de AMLO) “Cállate, chachalaca”. El encuadre verbal es reforzado con el visual. Dos sistemas de significación convergen con un mismo propósito.

Una tercera muestra de los *spots* de la campaña sucia es el que difunde el Consejo Coordinador Empresarial (CCE), que dice a la letra:

A lo largo de los últimos 10 años, el país ha creado las instituciones necesarias para que cada día surjan los pequeños empresarios y puedan hacerse de un patrimonio y sacar adelante a sus hijos. Ese es el gran camino para México. Crecer. Porque al crecer, crecemos todos. Apostarle a algo distinto es retroceder. Defendamos lo que hemos logrado.

En la medida que se desenvuelve la sintagmática verbal, se desarrolla la cadena de textos visuales que refuerzan el encuadre “pequeños empresarios”: una librería, una estética, un restaurante, una cafetería y una tienda de arte. En este *spot*, como en los casos anteriores, lo que tenemos es un argumento multimodal que se funda en una matriz de creencias, actitudes, emociones y valores conectados entre sí para dar sustento a la tesis o argumento del *spot*. Lo que tenemos es una argumentación coalescente, que significa unir, formar uno (Gilbert 2010). Así, la estrategia argumentativa en estos casos, como en el resto de los *spots* que figuran en la tabla 1, se funda en la empatía que se nutre de un fuerte ingrediente kisceral, emocional.

Sin duda, la calidad de la comunicación política contenida en los *spots* deja mucho que desear, no contribuye a la calidad de la democracia, no fomenta la deliberación, amplía el déficit en la autonomía del ciudadano para tomar una decisión electoral; incluso, los expertos en política traicionan la ética cognitiva y con ello no se distinguen de la sociedad económica.²⁵

²⁵ Nos referimos a los comentarios vertidos por Luis Rubio y Héctor Aguilar Camín en el programa de Joaquín López Dóriga después del primer debate entre Roberto Madrazo, Felipe Calderón, Patricia Mercado y Roberto Campa Cifrián. Los dos primeros declararon ganador a Felipe Calderón sin que mediara una argumentación que le diera sustento a su afirmación.

Los *spots* de la campaña negativa de abril y mayo no es detenida por el Instituto Federal Electoral. En sesión del día 13 de abril, el Consejo General del IFE hace suyos los argumentos del Partido Acción Nacional en el sentido de que los *spots* no coartan la libertad de expresión. Veamos la resolución del IFE:

En el presente asunto, no se acredita que el Partido Acción Nacional haya afectado los bienes jurídicos tutelados por el artículo 182, párrafos 3 y 4 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos electorales, toda vez que esta autoridad no cuenta con elementos objetivos suficientes que permitan concluir aunque sea de modo indiciario que el partido denunciado, mediante otros actos, diferentes a los que se encuentran bajo análisis, no ha dado cumplimiento a los fines generales a que se encuentra sujeta la realidad de su propaganda. En consecuencia, esta autoridad estima que la denuncia presentada por la “Coalición por el bien de todos”, por lo que se refiera a las presuntas violaciones estudiadas en el presente apartado, debe declararse infundada.²⁶

La campaña sucia continúa hasta que el Tribunal Electoral resuelve en mayo que la campaña publicitaria del Partido Acción Nacional es difamatoria y denigrante de la figura de Andrés Manuel López Obrador, argumentos *ad hominem*. En palabras del magistrado Alejandro Luna, “hay una reiterada situación, sobre todo cuando se dice que Andrés Manuel López Obrador es un peligro para el país, y que además de esta situación su actuar sería una catástrofe, pues casi se le pone como otro jinete del Apocalipsis” (citado en *La Jornada* el 24 de mayo de 2006). Pero el daño, si bien se podría cuestionar su cuantificación, ya estaba hecho. Lo que sí es cierto es que Felipe Calderón, si en marzo tenía 18% de preferencia electoral, en abril alcanza

²⁶ Texto tomado del sitio <http://www.ife.org.mx/>

31%, según la empresa Mitofsky, y en mayo tiene un punto porcentual arriba de López Obrador.

Las estrategias que hemos examinado, combinadas con el uso masivo y recurrente de los medios electrónicos por el gobierno en turno a nivel federal, como fue el caso del proselitismo político de Vicente Fox en la elección de 2006, generan un ambiente de inequidad, además de que atropellan la ética política. Veamos ahora la presencia del presidente Fox en las elecciones de 2006.

Un análisis de los *spots* emitidos, de enero a mayo de 2006, desde la Presidencia de la República es el siguiente: el encuadre de los *spots* emitidos por la Presidencia de la República lo podemos apreciar en la gráfica 1 (que aparece en la parte final del texto), la cual muestra el uso de los programas sociales en el proceso electoral de 2006. La analogía que se construye es predictiva: Chávez es populista, viola el Estado de Derecho; López Obrador es populista, viola el Estado de Derecho.

Como antecedente tenemos el asunto del predio el Encino. A 10 meses de la elección presidencial de 2006, Luis Carlos Ugalde defiende la legalidad y la actuación técnica del IFE, aunque de forma implícita reconoce el activismo político de Fox.

El acuerdo de neutralidad no incluía referencias alegóricas, poéticas o simbólicas de los gobernantes (...) Un acuerdo no podía contener referencias abstractas, no podíamos establecer situaciones *ex ante*, donde un personaje como Fox habla sobre cosas como el caballo o el jinete (*Proceso* 1588, 8 de abril de 2007).

Veamos el texto verbal que se hilvana con el texto visual.

Mañana México será mejor que ayer porque México ya cambió. Juntos hemos reducido la pobreza y hoy 25 millones de mexicanos de los más necesitados reciben apoyo en salud, alimentación y educación para que puedan vivir mejor (voz de Vicente Fox).

Mis hijos van a tener un futuro mejor, porque yo no les podría dar lo que ahora ellos tienen (voz de mujer).

Juntos construimos los cimientos de un México fuerte (voz de Fox).

Cada dos meses vamos a que nos chequen (voz de mujer).

Mañana México será mejor que ayer (Gobierno de la República).

Estos encuadres se repiten en cada uno de los diversos *spots* que tratan de la pobreza, el seguro popular, las becas, la vivienda, el programa Oportunidades, el sistema de pensiones y la salud. La estrategia de la argumentación es el desembrague temporal, mediante una oposición temporal: hoy es mejor que ayer; mañana será mejor, porque México ya cambió. Y como recurso retórico, el *spot* recurre al encadenamiento de objetos visuales que refuerzan los objetos verbales: casas habitación, escuelas, libros, personas de la tercera edad recogiendo sus cheques, etcétera. Así, la sintagmática verbal converge con la visual para conformar un objeto complejo multimodal.

Ahora bien, si examinamos la oferta política de Felipe Calderón durante la campaña de 2006, uno de los ejes temáticos más recurrentes en su discurso es el **mantenimiento de los programas de Vicente Fox**, el cuarto más frecuente, pues lo reitera al menos en 25 ocasiones (Gimate-Welsh 2009, 210). Así pues, converge la publicidad política del sector empresarial con la comunicación política del Partido Acción Nacional y con la difusión de los logros del gobierno federal en los programas sociales.

Pero veamos ahora otra muestra de la convergencia publicitaria del partido en el gobierno y la comunicación política del gobierno federal en la elección intermedia de 2009 para la elección de diputados a la LXI Legislatura. Para el caso nos referimos a tres *spots* del Partido Acción Nacional conocidos como “Místico 2009”, “La sogá” y “Padre de familia”. La estrategia argumentativa es semejante en los tres casos: los encuadres verbales y visuales se relacionan unos con otros pa-

ra enfatizar el mensaje; la sintagmática verbal se encadena de manera simultánea con la visual al estilo de la ekfrástica poética.²⁷ Veamos el *spot* “Padre de familia”.

Cuando era niño ya estaba el narcotráfico. Cada vez se va poniendo peor. Todo se estaba pudriendo. Los gobernantes de entonces no se enfrentaron al problema (1).²⁸ Pero este presidente decidió entrarle como nadie lo había hecho (2), de frente con los operativos del ejército (3) y de fondo con el detector de mentiras (4) para la policía federal, con escuela segura (5) y centros contra las adicciones (6). En esta elección decidimos si seguimos en la lucha contra las drogas o si volvemos a ignorar el problema (7). No dejes a México en manos del crimen. Vota PAN.

La sintagmática verbal, marcada con los números entre paréntesis, se relaciona de manera puntual con el encadenamiento visual de las imágenes del *spot*. Así, tenemos los segmentos visuales siguientes:

1. Imágenes de venta de drogas.
2. Imágenes de la policía federal y del ejército.
3. Imágenes de captura de droga.
4. Imágenes del aparato detector de mentiras.
5. Imágenes de escuelas.
6. Imagen de una enfermera en un centro de adicción.
7. Imagen de manos que se estrecha para simbolizar acuerdo y por último, el logo del PAN que coincide con el segmento, vota PAN.

²⁷ Nos referimos al paralelismo entre un poema que suele ser un soneto y la estructura pictórica que la acompaña.

²⁸ Los números en el texto aluden a los segmentos discursivos que se correlacionan con los segmentos visuales del *spot*.

Cada uno de estos segmentos visuales funciona como conector analógico para reforzar el mensaje verbal propuesto en el *spot*. Estos dominios conceptuales, verbales como visuales, dan sustento al conjunto del mensaje del PAN. La pregunta que se plantearía ahora es, ¿en qué se sustenta la eficacia del *spot*? Diremos, de acuerdo con J. Fodor (1986), la interpretación del mensaje se lleva a cabo en varias etapas, movilizando facultades cognitivas diferentes:

- a) un dominio perceptual o lingüístico (el texto arriba transcrito).²⁹
- b) un dominio visual según hemos visto en el párrafo anterior.
- c) un dominio auditivo que corre paralelamente al verbal.

Cualquiera de estas etapas constituye la primera fase de interpretación que en un segundo momento conduce al sistema central del pensamiento. Así, la entrada lógica agrupa la información vinculada con las relaciones lógicas —implicación, contradicción— que tiene un concepto con otros conceptos. Estos son los conectores analógicos, como hemos visto en el análisis del *spot* “López Obrador es un peligro”, que permite relacionar un campo conceptual con otro; una entrada enciclopédica que organiza toda la información que caracteriza a los conceptos, esto permite las relaciones de implicación y potencia otras relaciones de implicación en una suerte de cadenas de conectores analógicos, como se aprecia en los *spots* donde se relacionan López Portillo, Luis Echeverría, Carlos Salinas de Gortari y Chávez con López Obrador. Y una entrada léxica que reorganiza los conceptos en lengua natural; son las expresiones léxicas en los enunciados en los que concurren simultáneamente con los segmentos visuales, reforzándose unos con otros (Gimate-Welsh 2009, 200).

Veamos ahora dos muestras de los *spots* emitidos por la Presidencia de la República en 2009: a) “El segundo decomiso más grande en la his-

²⁹ Para que sea interpretable tiene que ser traducido por el sistema periférico especializado de modo que sea utilizable por el cerebro.

toria de México” y b) “Decomisan un grandioso arsenal de 500,000 cartuchos”. El texto del primero es el siguiente.

14 de septiembre, 2008, el ejército mexicano detecta un domicilio sospechoso, con el apoyo de agentes del ministerio público federal, realizan un cateo y encuentran dos paquetes de marihuana, armas de diversos calibres y 26 millones de dólares en efectivo. El segundo decomiso más grande en la historia de México. No daremos un paso atrás en esta lucha. Gobierno Federal.

La estructura argumentativa de este *spot* es idéntica a la que fue difundida por el Partido Acción Nacional. Los segmentos discursivos corren de manera paralela a los visuales y lo mismo sucede en el segundo *spot*, sólo que en éste el segmento verbal ocupa sólo 28 segundos, acompañado de imágenes que corren de modo paralelo. El segmento verbal se empalma con el visual en este periodo de tiempo. Pero en este caso, de los 2:05 minutos del *spot*, 1:77 minutos constituyen una narrativa visual de la toma del armamento, los cartuchos, las granadas y las armas cortas y largas, con lo que el *spot* recurre a la estrategia retórica de la amplificación, la saturación del contenido visual.

Vistos estos *spots* en el proceso electoral de 2006 y de 2009, uno se pregunta entonces, ¿no hay acaso una campaña electoral paralela en los procesos electorales de 2006 y de 2009? No obstante lo que se aprecia en el análisis de los *spots*, el IFE en el caso de los *spots* de 2009, declaró infundado el procedimiento especial en contra del Partido Acción Nacional (PAN), en el que se le acusa de coaccionar el voto al usar la figura presidencial (*El Universal*, 2 de junio de 2009).

Los *spots* cuestionados por la oposición en el Consejo Electoral son, entre otros, el luchador conocido como “El Místico” y el *spot* “La sogá” en el que dos grupos de personas tiran de una cuerda. Más aún, la conclusión de la resolución del IFE dice a la letra: “No es posible siquiera inferir que el con-

tenido de la propaganda ejerza una fuerza o violencia que presione, constriña u obligue a la ciudadanía a ejercer su voto a favor del Partido Acción Nacional".³⁰ El debate en el IFE, sin embargo, mostró diferencias en su interior, ya que se hicieron comparaciones entre el proselitismo político de Fox en 2006 y el supuesto activismo pasivo del presidente Felipe Calderón en el proceso electoral de 2009. Así pues, para el consejero electoral Marco Gómez no hubo diferencias entre las elecciones de 2006 y las de 2009, en ambas hubo una campaña paralela; advirtió que la aprobación de la resolución, que caracteriza la demanda de infundada, hará oficial el proselitismo de todos los gobernadores, que de hecho ya está sucediendo, incluso fuera de tiempos electorales. Ante el empate de cuatro consejeros en contra de la resolución y cuatro a favor, el consejero presidente vota a favor, con lo que se aprueba la resolución del IFE.

Nos interrogamos entonces, ¿existe equidad en la competencia electoral? Vista la problemática sólo desde la óptica cuantitativa, se diría que no, más todavía si se considera que su proyección fue, en muchos casos, en horarios estelares. Pero más grave es el uso de la figura presidencial que tiene una representación nacional, y no la de una fracción geográfica y social. Y en ese sentido fue el reclamo del representante del Partido Revolucionario Institucional, Sebastián Lerdo de Tejada, quien consideró que este tipo de promocionales promueven un tipo de neo-presidencialismo, ya que la Constitución no establece el uso de la figura presidencial para hacer proselitismo a favor del partido en el gobierno. ¿Cómo engarzamos estas conclusiones del análisis de los *spots* con la problemática de la equidad? Veamos.

³⁰ Los consejeros electorales del IFE deberían enterarse de cómo funcionan los procesos de significación en los procesos de recepción y de interpretación de los mensajes y de cómo funcionan las áreas del lenguaje en el cerebro humano.

Equidad

El objeto de la justicia es la sociedad en su conjunto. La justicia es la primera virtud de las instituciones sociales, no importa que las leyes e instituciones estén ordenadas y sean eficientes. Si son injustas, deben ser reformadas o abolidas. Cuando las instituciones más importantes de una sociedad están dispuestas para que se obtenga el mayor equilibrio de satisfacción distribuido entre todos los individuos a los que les pertenece, es cuando la sociedad está ordenada de un modo correcto y, por ende, es justa (Rawls 1985).

La justicia es la mejor de las virtudes. En la medida que es para otro, es un bien ajeno, ya que realiza el bienestar para los demás. Justo es aquello que produce y protege la felicidad en una comunidad política; justo es lo legal y lo igual. Lo justo puede ser correctivo o distributivo; lo correctivo se da en las transacciones privadas (voluntarias e involuntarias) y sólo se observa la diferencia del daño tratando como iguales a las partes implicadas (entre quien causa daño y quien lo resiente); lo justo consiste en igualar las desigualdades derivadas de la injusticia cometida con la idea de resarcir el daño causado a la parte afectada. Lo distributivo se refiere a las cosas comunes y se fundamenta en la proporción, esta última a su vez constituye una igualdad de razones que pueden beneficiar al interés común o al interés de los mejores (Aristóteles 1998, 59-64). Las desigualdades innecesarias requieren una compensación, por ello, las desigualdades sociales y económicas deben conformarse para ser razonablemente ventajosas para todos, por tanto, una sociedad debe evitar las situaciones en las cuales las contribuciones de los mejor colocados sean negativas (Rawls 1985, 105).

En este sentido, los actos de justicia sólo serán tales en cuanto se trabaje en favor de una distribución equitativa, posibilitando las mejoras de cada miembro de la colectividad,³¹ permitiendo que cuando un individuo cambie de una posición favorable a una desfavorable sea igualmente tra-

³¹ Participante en la producción de los bienes primarios (tanto para los más como para los menos aventajados).

tado y beneficiado por el producto colectivo. En este sentido, las demandas de compensación en una sociedad bien ordenada sólo serán legítimas cuando correspondan a una concepción pública de la justicia. Demandas que busquen el beneficio propio, siempre que éste tenga efectos en el de la colectividad (Rawls 1985, 97-8).

La equidad es una corrección de la igualdad, resulta mejor frente a ésta porque atiende las desventajas naturales y apela al principio de la diferencia en aras de aplicar la justicia distributiva. En términos de Rawls, se visualiza a la igualdad en términos de oportunidades equitativas³² y no como posibilidades abiertas de las capacidades.³³

Lo equitativo se convierte en el enderezamiento de lo justo legal que rectifica la ley donde resulta ineficiente por su carácter general (Aristóteles 1998, 70-1). En una contienda electoral los partidos políticos reclaman equidad para conseguir igualdad de condiciones frente a la ley. En su reclamo algunos buscan compensar sus desventajas contingentes³⁴ frente a los más afortunados.

Conclusiones

¿Desde qué perspectiva podemos argumentar que se viola el principio de equidad en la competencia electoral de 2006 y de 2009? Sin duda, como hemos advertido en párrafos anteriores, las resoluciones ancladas en la dimensión legal no son objeto de ningún reclamo. En esta perspectiva se instalan las decisiones del IFE y del TEPJF en los asuntos de los *spots* de la campaña sucia y del uso de la figura presidencial en el proceso electoral de 2009. La resolución del TEPJF del 5 de septiembre de 2006, si bien advierte

³² El principio de eficacia es conducido por la igualdad democrática y el principio de diferencia por la igualdad liberal (Rawls 1985, 87).

³³ El principio de eficacia se atiende desde el sistema de libertades naturales y el principio de diferencia desde la aristocracia natural.

³⁴ Desventaja que “puede ser superada en la medida en que su acción y oferta políticas impacten el cuerpo electoral y obtengan de este la confianza para contribuir a la integración de la representación popular y acceder al ejercicio del poder público” (Quiñones 2002, 38).

que los efectos de una campaña negativa no pueden ser medidos de manera objetiva, reconoce que:

existen distintos factores que en su conjunto pueden evidenciar si una determinada propaganda puede o no generar la afectación a la libertad del ciudadano para emitir su voto (...) Para ese propósito debe tenerse en cuenta, que la propaganda electoral en general tiene los objetivos concretos e inmediatos que su autor pretende; pero produce además otros mediatos que pueden o no coincidir con la finalidad de su autor, de quien escapan esos distintos efectos de la publicidad (Resolución del Consejo General del IFE 01/06/09, 65-7).

Pero desde el principio igualitario no parece ser así, si nos colocamos en la noción de que éste protege la felicidad de la comunidad de ciudadanos. Más aún, si nos instalamos en el principio distributivo, que se funda en el principio de proporción, como es el caso de la representación que detentan los partidos políticos a partir del porcentaje de votos obtenidos en un proceso electoral, la presencia de los mensajes del Ejecutivo en momentos electorales no sólo no corrige las desigualdades, sino que las acrecienta, se modifica la distribución de la representación al entroncarse la representación del partido en el poder con la representación que detenta el Ejecutivo Federal. Las cuotas en horas y minutos se multiplican y con ello se erosiona la dimensión legal al efectuarse una sobrerrepresentación en medios de comunicación. Este fenómeno no puede verse más que como una campaña paralela, no obstante que la resolución del TEPJF haya determinado que el uso de la figura presidencial no genere ningún tipo de coacción para inducir el voto ciudadano. Nosotros creemos que sí tiene un efecto en la percepción y en la interpretación de la oferta política y, por tanto, induce al ciudadano en una dirección. Éste fue el sentido latente y patente en algunos de los consejeros del IFE en el debate de junio de 2009, así como de representantes de partidos políticos, como el caso del priista Lerdo de Tejada.

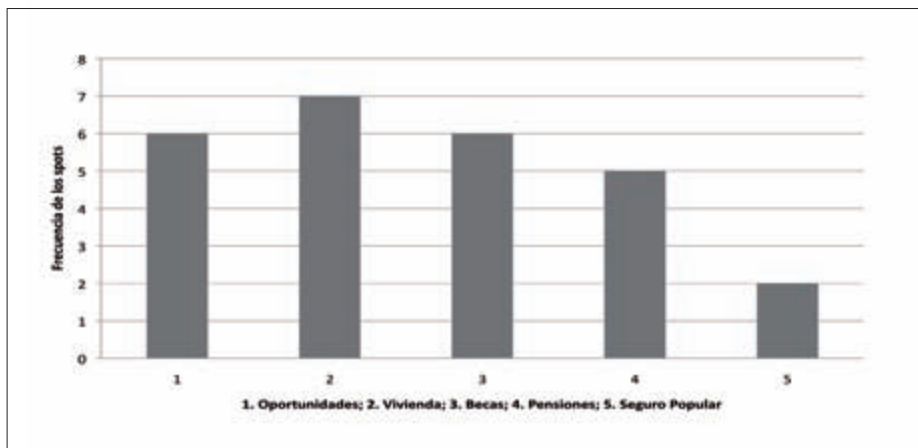
Por otro lado, se podría argumentar que los promocionales en los *spots* de la Presidencia de la República se encuadran en la dimensión de la rendición de cuentas a la ciudadanía sobre un asunto, como en el caso de la lucha en contra del narcotráfico, mensaje paralelo al del Partido Acción Nacional, pero la rendición de cuentas del Ejecutivo tiene sus tiempos inmediatos al informe presidencial, no en los momentos de los procesos electorales. En todo caso, como han señalado actores políticos y estudiosos de la política, éste es uno de los vacíos normativos que tendría que ser subsanado en una próxima reforma electoral. Convendría, por tanto, enderezar lo justo legal de modo que se rectifique la ley en donde resulte ineficaz por su naturaleza general.

Pero mostremos ahora unos indicios del paralelismo proselitista desde el análisis del discurso. Recordemos el *spot*, cuando dice la voz del luchador: “Ahora el Presidente y el PAN sí le están entrando”, lo que tenemos aquí es la aparición de dos sujetos inclusivos; la impronta discursiva de sujeto colectivo está marcada por la conjunción “y”; ambos son sujetos de la enunciación, es decir, se proyectan en el proceso enunciativo; ambos son sujetos del enunciado, se proyecta el sentido identitario, de acción conjunta, estrategias discursivas que todo hablante del español que es competente, en el sentido chomskiano, entiende e interpreta de manera explícita el mensaje del *spot*. Esta estrategia es recurrente en los diversos *spots* transmitidos en los medios de comunicación. Esta estrategia verbal se ve complementada con el texto visual. Más todavía, los encuadres seleccionados en los *spots* orientan los juicios de cómo deben ser las cosas, inducen a una decisión; y, ante la ausencia de la calidad discursiva, sustituida por la retórica visual, la calidad de la democracia se aleja del sistema político mexicano.

Tabla 1. Los *spots* de la campaña sucia en 2006

Promotor	Encuadre visual negativo	Encuadre visual positivo	Encuadre verbal negativo	Costo	Tesis/ Conclusión
CCE	Objetos en caída	Objetos en ascenso	Crisis	136,476,555	Peligro
Ármate de valor	Hugo Chávez, Ciudadanos atemorizados, ejército	Ciudadana que vota	Preparar la guerra	30,663,600	Peligro
Sabritas	Memoria, imágenes de corrupción: Bejarano	Manos limpias Calderón	Sembrar la duda	16,496,800	Manos limpias vs. corrupción
Dr. Simi	Memoria, imágenes corrupción		No combatió la corrupción	101,252,200	No garantiza libre empresa
PAN	Hugo Chávez, AMLO		Cállese Sr. Presidente	_____	Intolerancia
PAN	H. Chávez, E. Morales, J.L. Portillo	_____	Inflación, crisis, deuda		Populismo
PAN	J.L.Portillo, C. Salinas, AMLO	Casas en condominio, familias, hijos	Imagen República desintegra	_____	Peligro
CCE	Ausencia de sonrisa del niño	Sonrisa del niño	Devaluación del 50%	_____	Devaluación
PAN	José López Portillo Carlos Salinas	Manos arriba con las palmas hacia el frente, con gesto batuta ³⁵	Crisis, corrupción	_____	Corrupción

³⁵ Un gesto batuta es aquel que puntea para remarcar, enfatizar.



Fuentes consultadas

- Alcántara, Manuel. 2010. América Latina. La política inconclusa. En *La reconfiguración neoliberal en América Latina*, coords. Alicia Hernández de Gante, Adrián Gimete-Welsh y Manuel Alcántara. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Aristóteles. 1998. *Ética nicomaquea*. 17ª ed. Sepan Cuantos 70. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Cappela, Joseph, Kathleen H. Jamieson. 1997. *The Spiral of Cynicism*. Nueva York: Oxford University Press.
- Castaños, Fernando, Julio Labastida Martín del Campo y Miguel A. López Leyva, coords. 2007. *El estado actual de la democracia en México. Retos, avances y retrocesos*. México: ISS/UNAM.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. 2005; 2009. México: Instituto Federal Electoral.
- COMISIÓN DICTAMINADORA: MAGISTRADOS ALFONSINA BERTA NAVARRO HIDALGO Y MAURO MIGUEL REYES ZAPATA <http://www.trife.gob.mx/documentación/publicaciones/.../DICTAMEN.pdf>
- Denton, Robert. 2000. *Political Communication Ethics. An Oximoron?* Westport: Praeger.
- 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.
- Eisenstadt, Todd, Alejandro Poiré. 2005. *Campaign Finance and Playing Field "Levelness" Issues in the Run-up to Mexico's July 2006 Presidential Election*. Artículo propuesto para su publicación en *Journal of Democracy*.
- Emmerich, Gustavo. 2009. *Situación de la democracia en México*. México: UAM.
- Entman, Robert M. 1993. Framing: Toward Clarification of a Fractured paradigma. *Journal of Communication* 43(4): 51-58.

- Equidad electoral, medios y democracia: un análisis a partir de las elecciones presidenciales del 2006 http://www.invecom.org/eventos/2009/pdf/jimenez_t.pdf
- Esteinou, Javier. 2009. Los medios electrónicos de difusión colectivos y la transformación de la política en México. En *Rumbo a los Pinos. Los candidatos y los partidos en el espacio público*, coord. Adrián Gimete-Welsh. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Fauconnier, Gilles. 1997. *Mappings in Thought and Language*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fodor, J.A. 1986. *La modularidad de la mente. Un ensayo sobre la psicología de la facultades*, trad. José Manuel Igoa. Madrid: Morata.
- Foucault, Michel, 1982, 2005. *El orden del discurso*. Barcelona: Tusquets
- Gilbert, Michael. 2010. Argumentación coalescente. En *La argumentación. Una mirada desde la complejidad y la transdisciplina*, coords. Adrián Gimete-Welsh y Julieta Haidar. En proceso de edición.
- Gimete-Welsh, Adrián. 2009. Construcción de la agenda política en 2006. En *Rumbo a los Pinos. Los candidatos y los partidos en el espacio público*, coord. Adrián Gimete-Welsh. México: Miguel Ángel Porrúa.
- _____. 2007. Intersecciones de las artes plásticas y la literatura. A propósito de la obra de José Pascual Buxó. En *Simulacros de la fantasía. Nuevas indagaciones sobre el arte y la literatura virreinales. Homenaje a José Pascual Buxó*, coord. Enrique Ballón Aguirre, 23-32. México: UNAM.
- Habermas, Jürgen. 1996. *Between Facts and Norms. Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Huber, Evelyn, Dietrich Rueschemeyer y John D. Stephens. 1999. The Paradoxes of Contemporary Democracy: Formal, Participatory, and Social Dimensions. En *Transitions to Democracy*, ed. Lisa Anderson. Nueva York: Columbia University Press.

- Instituto Federal Electoral. <http://www.ife.org.mx/>
- Jiménez, Teresita. 2006. *Equidad electoral, medios y democracia. Un análisis a partir de las elecciones presidenciales de 2006*. GT, Comunicación Política.
- Juthé, A. 2005. Argument by Analogy. En *Argumentation* 19, 1-27.
- Lijphart, Arendt. 1994. *Electoral Systems and Party Systems- A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*, Oxford: Oxford University Press.
- Linz, Juan, Alfred Stepan. 1996. *Problems of Democratic Transition and Consolidation*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Molina Vega, José Enrique. 2000. "Sistema electoral y gobernabilidad democrática con referencia a América Central y República Dominicana". *Justicia Electoral* 13.
- Nohlen, Dieter. 2009. Sobre democracia electoral. Conferencia en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 17 de noviembre de 2009, en México, D.F.
- Norris, Pippa. 2004. *Electoral Engineering. Voting Rules and Political Behavior*. Cambridge: Cambridge University Press.
- _____. 2008. *Driving Democracy. Do Power Saving Institutions Work?* Cambridge: Cambridge University Press.
- O'Donnell, Guillermo. 2003. *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía*. Rosario: Homo Sapiens Ediciones.
- Paz, Octavio. 1982. *Democracy and Dictatorships in Latin America*. Nueva York: Foundation for the Independent Study of Social Ideas.
- Quiñones Tinoco, Carlos Sergio. 2002. La equidad en la contienda electoral. Ensayo de interpretación de disposiciones relacionadas con la equidad. En *Código Electoral para el Estado de Durango*. México: IIJ-UNAM.
- Rawls, John. 1985. *Teoría de la justicia*. 1a. reimpr. México: Fondo de Cultura Económica.

Resolución Consejo General del IFE, 01/06/09 <http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-resoluciones/2009/Junio/CGe10609rp1.pdf>.

Sartori, Giovanni. 2004. *Ingeniería constitucional comparada*. México: Fondo de Cultura Económica.

Sperber, Dan, D. Wilson. 1986, 2001. *Relevance: Communications and Cognition*. Oxford: Blackwell.

Spot PAN y Místico www.youtube.com/results?search_query=spot+del+pan+y+mistico&search_type=&aq=f

Spot PAN y Soga www.youtube.com/results?search_query=spot+del+pan+soga&search_type=&aq=f

Spot Andrés Manuel López Obrador un peligro para México <http://www.youtube.com/watch?v=zXCU0HDJ7Wk&feature=related>

Spot Consejo Coordinador Empresarial contra AMLO (2) http://www.youtube.com/watch?v=dGBavMf4W4Y&feature=PlayList&p=BD9A0F29C2E93E6C&playnext=1&playnext_from=PL&index=16

Spot del Consejo Coordinador Empresarial contra AMLO <http://www.youtube.com/watch?v=UUPSx8GA90M&feature=PlayList&p=BD9A0F29C2E93E6C&index=7>

Spot López Obrador comparado con Hitler <http://www.youtube.com/watch?v=kd3CTsqDi8E&feature=related>

Spot López Obrador juega con el futuro de México http://www.youtube.com/watch?v=3u_UVsyVuD0&NR=1

Spot López Obrador te quiere ver la cara <http://www.youtube.com/watch?v=PbEZ6hIprQ4&NR=1>

Spot López Portillo= López Obrador: no votes por otra crisis <http://www.youtube.com/watch?v=h0alm1VOBY4&NR=1>

Spot PAN y padre de familia www.youtube.com/results?search_query=spot+del+pan+padre+de+familia&search_type=&aq=f

Spot Presidencia de la República: <http://fox.presidencia.gob.mx/multi-media/anuncios/?pagina=1>

Spot Un peligro para México <http://www.youtube.com/watch?v=ghxlxItJZn0&feature=related>

Woldenberg, José. 2009. La próxima reforma electoral. En *Rumbo a los Pinos. Los candidatos y los partidos en el espacio público*, coord. Adrián Gimate-Welsh. México: Miguel Ángel Porrúa.

Ventajas de la personalización del sistema de representación proporcional

*The Advantages of Personalizing the Proportional
Representation System*

Jorge Alberto Zamacona Madrigal*

RESUMEN

El presente trabajo tiene como objetivo analizar el sistema electoral de Alemania: Representación Proporcional Personalizada, cuya característica principal es el doble voto con el que cuenta el elector. Mediante el primero elige de forma directa a un candidato en un distrito electoral, y con el segundo se elige una lista de partido; cuyo objetivo primordial es lograr una mayor proporcionalidad en la representación del poder legislativo, y una mejor calidad en los perfiles de los candidatos propuestos. Lo anterior a efecto de que con base en el derecho comparado puedan identificarse las ventajas de la personalización del sistema de representación proporcional, y esbozar una implementación en el sistema electoral mexicano para lograr una mayor proporcionalidad del poder.

PALABRAS CLAVE: sistema electoral, sistema alemán de representación proporcional, proporcionalidad.

* Magistrado del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán.

ABSTRACT

The present paper analyzes the Electoral System of Germany's Personalized Proportional Representation. Their main characteristic is the double vote faculty of the voter. The first elects a candidate directly within an electoral district. The second elects a party list seeking to achieve a better representation proportionality in the legislative branch, as well as a better quality in the profiles of the candidates presented. The above exposed, founded in compared right, makes visible the advantages of the personalization of the Proportional Representation System.

KEYWORDS: electoral system, germany system of proportional representation, proportionality.

Todo hombre que se considere en posición de un alma libre debe gobernarse por sí mismo; pero como esto es imposible en los grandes Estados y está sujeto a muchos inconvenientes en los pequeños, es forzoso que el pueblo haga por medio de sus representantes todo lo que no puede hacer por sí mismo.

Roberto Chang Mota

Es dable dejar preceptuado que el presente ensayo consiste en la defensa de un punto de vista personal y subjetivo sobre la implementación de algunos mecanismos de la representación proporcional personalizada al sistema de representación proporcional en México, con el objetivo de erradicar posibles vicios que ha adquirido dicho sistema con el transcurso de los años, que ha menoscabado su esencia: la proporcionalidad representativa de las fuerzas políticas en el país. Por tanto, el presente trabajo fue hecho a manera de documental, de forma libre y asistemática, con un aspecto crítico que tiene como finalidad crear en el ánimo del lector sus propias reflexiones acerca del tema en cuestión.

Marco conceptual del sistema de representación proporcional

En primer término, hay que anotar que el sistema electoral de una democracia forma parte indispensable del funcionamiento y desarrollo de la actividad política, elemento que determina el grado de representatividad y funcionalidad de los procedimientos electorales e inicio en la creación y consolidación de una cultura política del país.

Todo régimen democrático cuenta con un sistema electoral de mayor a menor representatividad, el cual desempeña una función esencial en el proceso político. Un sistema electoral se entiende como “aquel procedimiento por el que el cuerpo electoral expresa su voluntad en sufragio que, a su vez se transforma en escaños para las fuerzas políticas que participan en la lid electoral” (Fernández 1994, 13).

En este contexto resulta pertinente indicar que, como lo dijo Dieter Nohlen:

...en las democracias del mundo, existen diversas modalidades de sistemas electorales, cada una funcional y representativa. Es importante destacar que no existe un sistema electoral perfecto o ideal, ya que los sistemas electorales reflejan los rasgos particulares de cada sistema democrático. Es decir, cada país tiene su propia evolución política, factores sociales y culturales y contexto característico que determinan y posibilitan la configuración de un sistema de representación electoral singular (Nohlen 1981, 53).

Con base en ello podríamos decir que la **representación social** busca trasladar el equilibrio actual de poder en la sociedad, de tal forma que grupos minoritarios no sean excluidos del proceso de toma de decisiones a nivel gubernamental; por su parte la **representación funcional** pretende establecer una relación política de mayoría. Dicho con otras palabras, es una expresión mediante la cual se escoge a un partido político o coalición de partidos para asumir las responsabilidades de un gobierno.

Ya en atención a nuestro tema en análisis, indicaremos que la decisión proporcional se relaciona con la adjudicación de autoridad que aspiran representar exactamente las diferentes fuerzas políticas. Por tanto, la naturaleza de la representación proporcional permite adaptación de diversos métodos para trasladar los resultados de los comicios electorales a una eventual composición de la asamblea representativa.

A mayor abundamiento, los sistemas de **representación proporcional** nacen como una opción contraria a los sistemas mayoritarios, y pueden traducirse en el reajuste determinante entre el porcentaje de la votación nacional lograda por un partido y los escaños que le corresponden; dicho de otra manera, constituye un mecanismo de defensa contra los gobiernos bipartidistas, lo que significa consecuentemente que una asamblea repre-

sentativa debe otorgar un espacio a todas las necesidades, a todos los intereses y a todas las ideas que la conforman.

Actualmente, diversas democracias nacientes han adoptado el sistema de representación proporcional, al grado de que predomina en naciones de América Latina y Europa Occidental, que eligen distribuir sus escaños en distritos plurinominales. En ese orden de ideas, resulta pertinente argüir las fórmulas o métodos utilizados para votos por escaños:

- Cociente electoral.
- Residuo mayor y/o resto mayor.
- Mecanismo divisor.
- Mecanismo de promedio mayor (Gil 1996, 189).

Siendo factores determinantes de ello la magnitud de los distritos y los umbrales de representación, ya que entre más sean los representantes a elegir en un distrito y menor el porcentaje requerido para la representación, más proporcional será el sistema electoral y consecuentemente mayor la oportunidad de los partidos minoritarios de estar representados legislativamente; no siendo óbice señalar que los porcentajes mínimos de votación son establecidos por las leyes electorales de los Estados, lo que resulta una eficaz providencia para impedir que los partidos políticos que, en efecto, no representan una minoría bien precisada resulten favorecidos con algún escaño.

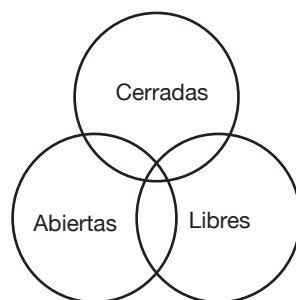
La legislación mexicana instituye como requisito primordial que los partidos políticos que deseen obtener representación por vía proporcional deben haber obtenido por lo menos 2% de la votación emitida. Veamos ello de una manera más precisa. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 54 fracción II, en lo que aquí interesa, literalmente preceptúa lo siguiente: “II. Todo partido político que alcance por lo menos el dos por ciento del total de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, tendrá

derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional”.

En atención a la jerarquía de leyes, es menester dejar precisado que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) también hace referencia al requisito necesario que debe cumplir un partido político para obtener representación proporcional (2% de la votación emitida); ello en atención a lo previsto en el numeral 13, que a la letra reza:

1. Para la asignación de diputados de representación proporcional conforme a lo dispuesto en la fracción III del artículo 54 de la Constitución, se procederá a la aplicación de una fórmula de proporcionalidad pura, integrada por los siguientes elementos:
 - a) Cociente natural; y,
 - b) Resto mayor.
2. Cociente natural: es el resultado de dividir la votación nacional emitida entre los doscientos diputados de representación proporcional.
3. Resto mayor de votos: es el remanente más alto entre los restos de las votaciones de cada partido político, una vez hecha la distribución de curules mediante cociente natural. El resto mayor se utilizará cuando aún hubiese diputaciones por distribuir.

Volviendo al análisis en cuestión, debe decirse que otro aspecto fundamental del **sistema de representación proporcional** lo constituye la forma en que, los partidos políticos **estructuran sus listas de representación**, en virtud de **sus características y finalidad**; toda vez que cada una de ellas da al elector un mayor o menor grado de libertad para elegir al candidato de su preferencia, y se clasifican en:



	Características	Finalidad
Cerradas	a) El nulo grado de libertad que otorgan al elector para decidirse a favor de su candidato favorito. b) El orden de los candidatos es determinado por los partidos políticos.	a) Que los partidos realicen sus listas en virtud de las minorías étnicas, grupos lingüísticos o el género muchas veces ignorado (mujeres). b) Una representatividad no por la popularidad de los partidos, sino en virtud de los grupos verdaderamente ignorados que no encontraron otra forma de tener representantes en el cuerpo legislativo.
Abiertas	a) La libertad que se otorga a los sufragantes para indicar no sólo su partido, sino también su candidato favorito dentro del mismo. b). El voto para un candidato, así como para un partido es opcional. c) Comúnmente el electorado se pronuncia por el partido y su ideología y no por los candidatos. e) El orden en que los candidatos son electos está determinado por el número de votos individuales que reciben.	a) Que los votantes tengan mayor libertad para elegir a los candidatos que los representarán. b) Fortalecer el vínculo de representatividad.
Libres	a) El elector tiene un número de votos idéntico al de los escaños que se van a elegir y puede distribuirlos entre los distintos candidatos de una sola lista o entre los candidatos de varias listas.	a) Que el electorado pueda votar por más de un candidato de las diferentes listas de partidos (conocida como <i>panachage</i>). b) La posibilidad de emitir más de un voto por un solo candidato (conocida como acumulación), que ofrece al elector una medida adicional de control.*

* (Cornejo 2003, 46).

- Con base en todo lo antes precisado, debe decirse que, las listas cerradas apelan a favor de los intereses partidistas dejando abajo los intereses de los grupos minoritarios; lo que, lamentablemente trae como consecuencia que los partidos políticos elijan a sus candidatos a representantes en función de sus intereses, no en atención a las minorías étnicas, lingüísticas o de género. Lo que trae como resultado que el electorado se encuentre impedido para determinar, a través del sufragio, quien los habrá de representar en la fuerza política de su preferencia.
- En ese orden de ideas, es menester argüir que las listas abiertas provocan que en el seno de los partidos políticos exista una competencia interpartidaria; ello toda vez que dentro de la misma fuerza política diversos candidatos compiten para obtener el mayor número de votos y así obtener la representatividad en cuestión ante el partido de su convicción e ideología.
- Finalmente, las listas libres dan la posibilidad al votante de que emita tantos votos como escaños a ocupar en un distrito, y aún más pueden escoger entre los candidatos de una sola lista de partido o entre varias listas diferentes, como ellos lo deseen.

Una vez precisado lo anterior, resulta de cabal importancia señalar que los sistemas proporcionales tienen como objetivo primordial una distribución equitativa de la representación política respecto del número de escaños; por tanto, en muchas ocasiones para obtener dicha representatividad los partidos optan por formar coaliciones y así conseguir mayorías políticas, lo que da como resultado sistemas multipartidistas.

A mayor abundamiento, con el objetivo de continuar el estudio en cuestión es posible argüir, para no caer en desconcierto, que no son lo mismo las fórmulas de representación proporcional por medio de

las cuales se distribuyen los escaños,¹ y los tipos de representación proporcional.

En consecuencia, abocándonos al primer punto en cuestión, debe decirse que los mecanismos o fórmulas por medio de los cuales se reparten los escaños se da a través de **dos tipos de procedimientos esenciales**:

- a) La de divisores.
- b) La de cocientes.

Respecto a la de divisores, resulta pertinente anotar que fue la primera fórmula proporcional utilizada en el mundo debido a su practicidad; ello es así porque la distribución de escaños se ejecutaba en un solo acto, procedimiento que fue aceptado de manera determinante a principios del siglo XX y desplazado con la aparición del mecanismo de cociente electoral.

Los procedimientos del divisor se caracterizan por la división de los votos obtenidos por los diferentes partidos entre series de divisores, lo cual produce secuencias de cocientes decrecientes para cada partido. Los escaños se asignan entonces a los mayores cocientes (cifras mayores) (Nohlen 2006).

Abundando en el tema resulta pertinente indicar algunas fórmulas de divisores que existen para ejecutar el sistema de representación proporcional:

- D'hont o números divisores naturales. También conocido como de la medida mayor, puede ser señalado como el sistema

¹ De conformidad con el *Diccionario de la Lengua Española*, un escaño se define como el “puesto o asiento de cada diputado en el Parlamento y Congreso”.

menos proporcional de las fórmulas de divisores, esto en virtud de que la división entre todos los números naturales favorece a las mayorías políticas y, por tanto, éstas adquieren mayor representación parlamentaria. Como característica particular, la serie de divisores números naturales son por lo general así: 1, 2, 3, 4, 5..., entonces los votos obtenidos por cada partido se dividen entre estos divisores, en operaciones consecutivas. Fórmula que permite asignar todos los escaños en una sola operación, contrariamente a los mecanismos utilizados en el cociente electoral (Lijphart 1987, 69).

La fórmula utilizada para los mismos es la siguiente:

$$\frac{V}{s + 1}$$

Método al que constantemente se le atribuyen distorsiones en la representación política, con lo que simultáneamente socorre la existencia de grandes fuerzas políticas. “El procedimiento de D’hondt daría al partido mayoritario más puestos que los justificados por los sufragios recibidos. Esta sobrerepresentación se consigue fundamentalmente a expensas de los partidos pequeños, y a menudo perjudica los esfuerzos de estos partidos, por obtener una mayor representación.” (Chang 1993, 259.)

- Saint Lague o números divisores impares. Este procedimiento corresponde al sistema de números divisores en el marco de los sistemas electorales proporcionales. Se toma el total de votos válidos por partido y se divide entre una serie de números divisores impares (1, 3, 5, 7, 9, etc.). Esta operación se repite para todos los partidos políticos, luego se ordenan los cocientes de mayor a menor y se asignan escaños en función de estos cocientes.

Sistema que tiende a ser más proporcional y configura que las minorías políticas tengan más representación, es decir, que el sistema distribuya de una manera más equitativa la representación política. La fórmula para el cociente es la siguiente:

$$\frac{V}{2s+1}$$

Donde V es el número total de votos que la lista recibió y s es el número de asientos que el partido ha obtenido hasta ese momento. Inicialmente, s es cero para todos los partidos (Lijphart 1987, 70).

- Saint Lague Modificado. Una vez que todos los votos se han computado, se calculan cocientes sucesivos para cada lista (éstos son siempre números impares, es decir, 1, 3, 5, 7, 9, etc.) Este es un sistema que busca más proporcionalidad y que un mayor número de minorías ingrese al parlamento, de esta manera intenta configurar un sistema con un grado mayor de proporcionalidad.

La fórmula de dicho sistema consiste en tomar como fórmula inicial de cada lista (es decir, cuando $s = 0$, ningún partido ha obtenido algún escaño) el cociente será:

$$\frac{V}{1,4}$$

Y a partir de que cada lista obtenga el primer asiento, utilizaría la fórmula del método estándar (Lijphart 1987, 70).

$$\frac{V}{2s+1}$$

Respecto a las fórmulas de cocientes, tenemos la siguiente diversidad: cociente simple, cociente modificado, doble cociente simple y doble cociente modificado.

a) Cociente simple

Es el resultado de dividir el total de votos válidos emitidos entre el número de escaños a asignar, cada lista de candidatos obtiene tantos puestos como el cociente quepa en el número de votos obtenidos. Si todavía quedaran escaños, se distribuyen de acuerdo con el resto, en orden descendente. Este procedimiento tiende a favorecer la representación de los partidos con menor votación (Nohlen 1993, 28).

b) Cociente modificado

En esta fórmula se busca una mayor proporcionalidad; es decir, la mejor distribución de escaños entre las minorías susceptibles de representación (Nohlen 1993, 28).

c) Doble cociente simple

En esta fórmula se aplica un cociente de participación política, que restringe la representación a los partidos que no ingresen al primer cociente, de la misma manera se realiza un cociente de asignación de escaños, el cual asigna escaños a los partidos que entran en la etapa de asignación (Nohlen 1993, 28).

d) Doble cociente modificado

El procedimiento de asignación de escaños es igual al doble cociente simple, pero en esta fórmula se considera a los votos blancos o

nulos, lo cual genera que el cociente de partición sea más alto y que menos partidos tengan representación” (Nohlen 1993, 28).

Ya de manera **general, el mecanismo del cociente electoral** o igualmente llamado **procedimiento de cuota** establece un cociente o cifra repartidora, que se convierte en la suma mínima de votos para obtener un escaño. “Los partidos obtienen tantos escaños como veces quepa el cociente electoral dentro del número de votos recibidos por ellos” (Chang 1993, 74).

Los tipos de representación proporcional pueden ser diversos y variados atendiendo a la combinación de sus elementos esenciales; pero la clasificación hecha por Dieter Nohlen, en su obra intitulada *Sistemas Electorales y Reforma Electoral*, nos parece acertada, por tanto, los distinguiremos así:

a) Sistema proporcional en circunscripciones plurinominales

Se estructura según sea el tamaño de las circunscripciones, es decir, la altura de la barrera natural, este sistema puede producir una considerable desproporcionalidad entre votos y escaños (Nohlen 2004, 29).

b) Sistema proporcional compensatorio, en ocasiones con barrera legal

En este sistema electoral se adjudica, en una primera fase de la conversión de votos en escaños, una determinada cantidad de escaños (directos) en circunscripciones uninominales según una de las fórmulas mayoritarias. En una segunda (o tercera) fase de la conversión de votos, se compensa, al menos aproximadamente, el efecto desproporcional resultante de las circunscripciones uninominales a través de la adjudicación de escaños de lista según la fórmula proporcional. Para este fin, por lo general se desfavorece o excluye directamente de la distribución de escaños, en las fases siguientes de

la conversión de votos en escaños, a los partidos (grandes) que resultaron exitosos en las circunscripciones uninominales. Además, la barrera legal dificulta o impide que partidos demasiado pequeños accedan a escaños parlamentarios” (Nohlen 2004, 29).

c) Sistema proporcional personalizado con barrera legal

Se combina la adjudicación de un determinado número de escaños (directos) en circunscripciones uninominales con el principio de representación proporcional. El porcentaje de escaños de cada partido se determina exclusivamente (a excepción de algunos “escaños excedentes”, ver infra) según el porcentaje de votos proporcional en el nivel nacional (o en el nivel de la agrupación de circunscripciones). El número de escaños alcanzados en la circunscripción uninominal por el partido en cuestión se sustrae del porcentaje de escaños que le corresponden según la fórmula proporcional. (Si un partido recibe más escaños que lo que le corresponde proporcionalmente, surgen los así llamados escaños excedentes). La proporcionalidad entre votos y escaños es —tras dejar afuera de la adjudicación de escaños a aquellos pequeños partidos que no han superado la barrera legal— muy elevado (Nohlen 2004, 29).

d) *Single transferable vote* (Sistema del voto transferible)

Se trata aquí del sistema proporcional clásico en el mundo anglosajón. Dado que este sistema —no por último debido a su complejidad— se utiliza mayormente en circunscripciones pequeñas, su grado de desproporcionalidad en comparación con otros sistemas proporcionales debería resultar relativamente elevado. En general, el voto transferible opera sin embargo en la dirección opuesta (Nohlen 2004, 30).

e) Representación proporcional pura

Este sistema aspira a una proporcionalidad muy alta y lo más exacta posible, excluyendo el uso de barreras naturales o legales de una altura que pueda impedir alcanzar tal grado de proporcionalidad (Nohlen 2004, 30).

Antecedentes y desarrollo constitucional del sistema de representación proporcional en México

El desarrollo histórico de México se encuentra marcado por una configuración de Estado que transitó de manera cíclica de la forma central a la federal, de la cual dependía sustancialmente la configuración del sistema jurídico y político del país. Tomando como punto de partida en la vigente Constitución Política del país, desde su concepción original, el Poder Legislativo se depositó en un Congreso General bicameral, integrado por la Cámara de Diputados y la de Senadores. En referencia a la Cámara de Diputados, la forma de elección quedó referida en el artículo 52:

Se elegirá un diputado propietario por cada sesenta mil habitantes o por una fracción que pase de 20 mil, teniendo en cuenta el censo general del Distrito Federal y el de cada Estado y Territorio. La población del Estado o Territorio que fuese menor que la fijada en este artículo, elegirá, sin embargo, un diputado propietario.²

La primera reforma del artículo citado efectuada el 20 de agosto de 1928, conservó el mecanismo establecido para la elección de diputados, pero modificándose en concordancia con el aumento de la población en el

² Texto original del artículo 52 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917.

país, así como el establecimiento de representantes mínimos, distinguiendo entre estado y territorio:

Se elegirá un diputado propietario por cada cien mil habitantes o por una fracción que pase de cincuenta mil, teniendo en cuenta el censo general del Distrito y el de cada Estado y Territorio; pero en ningún caso la representación de un Estado será menor de dos diputados y la de un Territorio cuya población fuese menor que la fijada en este artículo, será de un diputado propietario (Reforma constitucional 20-VIII-1928).

En reformas posteriores se modificó la fórmula **diputado-habitantes**,³ incrementando el número de habitantes por el que se elegiría cada diputado, con lo que se reflejaba el aumento de población en el país de conformidad con los censos generales.

En 1963, el sistema electoral exclusivamente mayoritario que se configuraba se ve modificado al introducir el sistema de “diputados de partidos”, con lo que se pretendió dar respuesta a las exigencias de un reconocimiento de la pluralidad política y consecuentemente de segmentos de población y demandas sociales que no encuadraban con el partido oficial, es decir, se trataba del derecho de representación de las minorías. Por tanto, el sistema mayoritario para elección de diputados se complementó con los diputados de partido, mismos que se sustentaban en las siguientes bases:

I. Todo Partido Político Nacional al obtener el dos y medio por ciento de la votación total en el país, en la elección respectiva, tendrá derecho a que se acrediten, de sus candidatos, a cinco diputados,

³ Reforma Constitucional 30-XII-1942: 1 diputado por cada 150,000 habitantes o por una fracción que pase de 75,000.- Reforma Constitucional 11-VI-1951: 1 diputado por cada 170,000 habitantes o por una fracción que pase de 80,000.- Reforma Constitucional 20-XII-1960: 1 diputado por cada 200,000 habitantes o por una fracción que pase de 100,000.

y a uno más, hasta veinte como máximo, por cada medio por ciento más de los votos emitidos; II. Si logra la mayoría en veinte o más distritos electorales, no tendrá derecho a que sean reconocidos diputados de partido, pero si triunfa en menor número, siempre que logre el dos y medio por ciento mencionado en la fracción anterior, tendrá derecho a que sean acreditados hasta veinte diputados, sumando los electos directamente y los que obtuvieron el triunfo en razón de porcentaje; III. Éstos serán acreditados por riguroso orden, de acuerdo con el porcentaje de sufragios que hayan logrado en relación a los demás candidatos del mismo partido, en todo el país; IV. Solamente podrán acreditar diputados en los términos de este artículo, los Partidos Políticos Nacionales que hubieran obtenido su registro conforme a la Ley Electoral Federal, por lo menos con un año de anterioridad al día de la elección; y V. Los diputados de mayoría y los de partido, siendo representantes de la nación como lo establece el artículo 51, tendrán la misma categoría e iguales derechos y obligaciones.

En la historia política de México destaca el año de 1977, por haberse aprobado una de las reformas constitucionales que marcaron un cambio estructural en el sistema electoral del país. Sin duda de importancia trascendental en el ámbito jurídico, pero con los eminentes tintes y relevancia del ámbito político dominante característico del siglo XX. La finalidad de lograr un México más “democrático”, derivó de necesidades y problemáticas que amenazaban el país y que en su conjunto advertían un debilitamiento del sistema político de un país en crisis.⁴

⁴ Antecedido por situaciones críticas como el conflicto obrero-ferrocarrilero de 1958, el movimiento estudiantil de 1968, la existencia de diversos partidos políticos no registrados, la crisis enfatizada en los sectores sociales más vulnerables: obreros y campesinos, aunado a ello los altos índices de desempleo, la devaluación del peso, inflación y aumento de la deuda externa.

El cambio del sistema electoral puramente mayoritario a uno “mixto”, incluyendo de la representación proporcional, inició con la inserción de los diputados de partido en 1963 y se consolidó a partir de la reforma de 1977.

Derivado de ello, es importante conocer el contexto social que imperaba, así como las necesidades por las cuales se justifica dicho cambio político. La reforma política se promocionaba antes de su aprobación como:

... una evaluación que apremia el perfeccionamiento de las instituciones democráticas, buscando que las minorías estén representadas en proporción a su número y que no sólo expresen libremente sus ideas, sino que sus modos de pensar puedan ser considerados al tomar decisiones de las mayorías. O en otras palabras, que el pensamiento de las minorías tenga significado político e influya en las decisiones gubernamentales (López Portillo 1977).

Si bien era necesario reconocer y respetar el derecho de las minorías de incidir y ser representadas en el ámbito político, la representación proporcional como sistema electoral no sustituyó el sistema de mayoría, sino que junto con él integraron un sistema electoral mixto, donde las minorías tienen el derecho a ser representadas, pero a final de cuentas en aras de que la democracia se mantenga por tradición en el gobierno de las mayorías.

De acuerdo con Carpizo (1979, 47), con la reforma política de 1977 se persiguieron, entre otras, las siguientes finalidades:

- Abrir los cauces para canalizar las inquietudes políticas y sociales y reforzar el sistema político mexicano.
- Conseguir que el gobierno tenga interlocutores válidos para representar las diversas fuerzas sociales del país; y con ello captar mejor la pluralidad en la representación popular.

Con dichos lineamientos para la integración de la Cámara de diputados, se modificó sustancialmente el sistema electoral mexicano y por ende el texto del artículo 52:

La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y hasta 100 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales (Reforma constitucional 6-XII-1977).

A la par de ello, el artículo 54 señala los presupuestos para que un partido político pueda registrar sus listas y acceder a la representación proporcional de los 100 escaños disponibles:

- Acreditar que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos la tercera parte de los 300 distritos uninominales.
- No haber obtenido 60 o más constancias de mayoría.
- Alcanzar por lo menos el 1.5% del total de la votación emitida.
- Cumplido lo anterior, le será asignado el número de diputados de su lista regional que corresponda al porcentaje de votos obtenidos en la circunscripción plurinominal correspondiente.

En 1986, la integración de la Cámara de diputados cambia a 300 diputados de mayoría relativa y 200 de representación proporcional (Reforma constitucional 15-XII-1986). Con las reformas posteriores se adicionan condicionantes que buscaban evitar una sobrerrepresentación en la Cámara de Diputados, y en 1996 la barrera legal para acceder a la representación proporcional se aumenta a 2% (Reforma constitucional 22-VIII-1996).

La representación proporcional personalizada: sistema electoral de Alemania

Al lado del sistema mayoritario y de pluralidad, el sistema de representación proporcional es la alternativa de mayor adopción en los Estados, vigente desde Europa hasta América Latina, ya que desde una perspectiva histórica, tal como señala Nohlen “es el sistema de representación proporcional el que logró implantarse desde inicios del siglo XX en la gran mayoría de los países con regímenes democráticos-representativos” (1993, 393), su implementación es tal, hasta el grado de llegar a concebirse como “el sistema electoral correspondiente al desarrollo democrático” (1994, 124).

Sin embargo, tal como la mayoría de las figuras jurídicas y diseños políticos se adaptan a las particularidades de cada país, o bien, son dichas particularidades las que moldean y determinan una estructura a introducir en el orden jurídico-político, cabe destacar que, el sistema de representación proporcional ha generado variantes o subtipos derivados de la figura genérica; ello en el contexto de que “las instituciones juegan un papel importante en el desarrollo político y en la relación política-sociedad” (Nohlen 1993, 391).

Con base en ello es que la representación proporcional no supone un prototipo único, sino que constituye un patrón general que los países han adoptado y adaptado a sus necesidades o requerimientos, configurándolo bajo una diversidad de elementos y soluciones técnicas **—circunscripciones electorales, candidaturas, sistemas de votación, procedimientos de escrutinio—**.

Ningún sistema electoral de representación proporcional iguala a otro. Distintas estructuras sociales nacionales, distintas experiencias históricas, distintas condiciones políticas e intenciones originaron, respectivamente sistemas electorales propios” (Nohlen 1994, 125).

El sistema electoral de Alemania denominado de representación proporcional personalizada (*Personalisierte-Verhältniswahl*) es producto de su desarrollo histórico y político, a través del cual integró elementos del sistema de pluralidad para configurar un sistema específico a las necesidades y atento a las previsiones del país. Cabe señalar que actualmente otros países han adoptado este sistema, *mutatis mutandi*, particularizándolo a efecto de adaptarlo a su contexto político. Además de Alemania, también Bolivia, Hungría, Lesoto, Nueva Zelandia, Venezuela y Zanzíbar han establecido este diseño como sistema electoral.⁵

La doctrina y los estudios sistemáticos de derecho comparado reconocen en el sistema electoral de Alemania un esquema particular diseñado primeramente a través de la implantación de una **representación proporcional simple**, que con posteriores modificaciones llegó a configurar la **representación proporcional personalizada**, la cual determina su sistema de partidos, condiciona su contexto político e influye de manera determinante en su contexto social; elementos con los cuales se integra y desarrolla sistemáticamente la Alemania actual.

Es entonces el Sistema de Representación Proporcional Personalizada, un sistema único que no encuadra exclusivamente dentro de los esquemas del sistema mayoritario o del sistema proporcional, el sistema electoral alemán es: “un sistema proporcional con uno de los más altos grados de proporcionalidad entre votos y escaños en el mundo” (Nohlen 1993, 399).

Su característica esencial es la presencia de elementos que, por un lado, limitan la dispersión del voto y la fragmentación del sistema de partidos políticos, procurando la racionalización de la proporcionalidad, y por un lado, facilitan la relación votante-elegido a través de un voto personal en una gran cantidad de circunscripciones

⁵ Cfr. Estadística de Datos Comparados sobre Sistemas Electorales de ACE. <http://aceproject.org/epic-esCDTable?question=ES005>

uninominales que no tiene casi ningún efecto distorsionador sobre la relación votos-escaños” (Nohlen 1993, 399).

Génesis y evolución

El sistema electoral de Alemania, tal como se ha señalado anteriormente, constituye uno de los modelos más evocados debido a la alta eficacia en la finalidad que persigue: la proporcionalidad de la representación en el parlamento; lo cual en términos políticos equivale al acceso de los partidos a la cámara baja, en proporción a la votación recibida —**tras pasar la barrera legal que como presupuesto impone el mismo sistema**— y en términos sociales equivale a que los distintos sectores de la población, con sus diferentes ideales y necesidades, tengan cabida y representación en una institución jurídica del aparato estatal, es decir, que puedan incidir y ser parte de las decisiones que el parlamento —*Bundestag*— tome para el país.

Señalando que el sistema, si bien cuenta con mecanismos instalados como un filtro para el acceso al *Bundestag* —**barrera o umbral legal**— los hechos históricos que configuraron la Alemania actual, preceden como justificación de su sistema jurídico, político y electoral; mismos que sin duda, seguirán influyendo determinadamente en su esquematización como la Nación que necesariamente logró la preeminencia de la democracia sobre el autoritarismo.

Los antecedentes históricos transcurridos en Alemania han sido determinantes para la configuración de su sistema político, por ende, de su sistema electoral y de su sistema de partidos. Precediendo la configuración de un Estado eminentemente autoritario, con la República de Weimar en 1919, se instaura el primer esbozo de la democracia para Alemania, caracterizado por un jefe de Estado con amplias facultades y donde la representación del parlamento se daba al amparo de un multipartidismo; “el partidismo exacerbado era producto de un sistema electoral proporcional puro, demasiado benigno con las organizaciones pequeñas” (Aguirre 1999, 16).

Si bien Alemania había adoptado un sistema que posibilitaba la representación en el parlamento de las distintas voces políticas y sociales a través de la representación proporcional pura, a la vez generó con ello las condiciones que permitieron la aparición del partido nazi, el cual con el amparo de Hitler y del Acta de Nuevo Gobierno de 1933, suspendió la vigencia de la Constitución de Weimar y con ello se configura la Alemania producto de sus determinaciones unipartidistas.

Después de la Segunda Guerra Mundial un nuevo capítulo iniciaba en Alemania: un proceso de intentar un nuevo Estado de índole federal y democrático, para ello era necesario que la reestructuración partiera a través de una nueva Constitución. Así, en 1949 se promulga la Ley Fundamental para la República Federal de Alemania (*Grundgesetz*), que si bien era muy similar a la de Weimar, los estados federados (*länder*) jugaban un mayor papel, el jefe de Estado se encontraba ya limitado y además consagraba desde entonces, como premisa básica, la dignidad de la persona.

Otra gran diferencia con la Constitución de Weimar es la cláusula de eternidad o *Ewigkeitsklausel*, que prohíbe la modificación de los artículos 1 y 20, lo que cierra definitivamente la posibilidad de una ley como la “*Ermächtigungsgesetz*” o ley de facultamiento que dio a Hitler poderes ilimitados. Establece el voto de censura constructivo y constitucionaliza a los partidos políticos otorgándoles privilegios, pero estableciendo la posibilidad de prohibirlos si son contrarios a los valores y principios constitucionales (Centro Alemán de Información, parte 3).

La Ley Fundamental supeditaba la existencia de los partidos políticos a los principios democráticos y preveía sobre ellos cierto control a efecto de evitar cualquier extremismo ideológico: “Los partidos que por sus fines o por el comportamiento de sus adherentes tiendan a desvirtuar o eliminar el régimen fundamental de libertad y democracia, o a poner en peligro la

existencia de la República Federal de Alemania, son inconstitucionales...” (Ley Fundamental para la RFA de 1949, artículo 21).

En cuanto a la conformación del poder legislativo, éste se integró por dos cámaras, el *Bundestag* o Cámara de representantes y el *Bundesrat*⁶ que equivale al Senado o Cámara de representación federal.

Funcionamiento y regulación jurídica

La Ley fundamental de 1949 es la norma suprema y “constitucional” que se encuentra vigente en la actualidad, por lo que es dicho ordenamiento la base de la estructura nacional. Ésta contiene los principios electorales básicos sobre el *Bundestag*, al señalar en el artículo 38:

(1) Los diputados del Bundestag Alemán son elegidos mediante elecciones generales, directas, libres, iguales y secretas. Son representantes de todo el pueblo, no vinculados a órdenes ni instituciones, y sólo sometidos a su conciencia. (2) Está facultado para elegir quien haya cumplido los 18 años de edad; es elegible quien haya cumplido los años, con los cuales se alcanza la mayoría de edad. (3) Una ley federal dispone con más detalle.⁷

Sin embargo, el régimen del sistema electoral se encuentra regulado por una ley federal: la Ley Electoral Federal (Ley Electoral Federal de Alemania, 7 de mayo de 1956). De conformidad con su marco jurídico, el *Bundestag* se integra por 598 diputados (Ley Electoral Federal de Alemania del 7 de mayo de 1956), de los cuales 299 son electos mediante votación directa —**elección de personalidad**— en el mismo número de distritos electorales; los diputados restantes se eligen a través de las listas de *Land* —**elección de partido**—.

⁶ El *Bundesrat* se compone de miembros de los gobiernos de los *Länder*, que los designan y los cesan. Así los *länder* participan en la legislación y en la administración de la Federación. Cfr. artículos 50-53, Ley Fundamental para la República Federal de Alemania de 1949.

⁷ Artículo 38 de Ley Fundamental para la República Federal de Alemania —*Grundgesetz*.

Es decir, el elector cuenta con dos votos⁸ independientes entre sí. Mediante el primer voto *–erststimme–* elige de forma directa a un candidato en particular en uno de los 299 distritos electorales, y con el segundo voto *–zweitstimme–* elige una lista de *Land –cerradas y bloqueadas–* de un determinado partido.

Respecto al primer voto, la forma de obtener los resultados es con base en las reglas de mayoría o pluralidad: es elegido el candidato que obtenga el mayor número de votos *–direktmandate–* en cada uno de los 299 distritos (Ley Electoral Federal de Alemania, artículo 5). Para el segundo voto, que es realmente el que determina el número de representantes que cada partido enviará al *Bundestag*, se aplican las siguientes reglas de elección proporcional (Ley Electoral Federal de Alemania, artículo 6):

- Para que un partido pueda tener acceso a la representación proporcional necesita haber obtenido como mínimo el 5% de los votos a nivel federal (*barrera o umbral legal*), o bien, ganar tres escaños a través de la votación personal en los distritos uninominales.
- Una vez cumplido el presupuesto anterior, se cuentan los segundos votos *–zweitstimme–* emitidos para cada lista de *Land*.
- No se toman en cuenta los votos de aquellos electores que ya dieron su primer voto a un candidato victorioso en un distrito electoral; tampoco los votos para un partido del cual no se ha autorizado ninguna lista de *Land* en el *Land* afectado.
- El número de representantes que corresponde a cada partido se calcula de acuerdo con la fórmula Hare/Niemeyer: multiplicar el número total de los escaños a distribuir por el número de los segundos votos obtenidos (*Zweitstimmen*) de cada partido y dividir esta cifra por el número total de los segundos votos *–Zweitstimmen–* de todos los partidos. A cada lista de *Land* se le adjudican tantos escaños como indique el número entero que haya resultado.

⁸ Artículo 4 de la Ley Electoral Federal de Alemania. Cabe señalar que este es el principal cambio que se introdujo en el sistema, ya que anterior a 1953 el elector tenía un solo voto. Con el cual votaba para la elección de distrito y para la distribución por representación proporcional.

- Los escaños restantes se distribuyen entre las listas de *Land* de acuerdo con los restos mayores o decimales máximos.
- Del número de escaños asignados para cada lista de *Land*, se descuenta el número de escaños ganados por el partido en los distritos electorales de un *Land*. Los escaños restantes son ocupados según el orden de prelación fijado en la lista de *Land*.
- Si el número de escaños que un partido gana en los distritos electorales, es mayor que el número de escaños que le han sido asignados por medio de la proporcionalidad, el partido conserva esos escaños restantes sin que se proceda a un ajuste de la representación de los demás partidos.

Ventajas del sistema de representación proporcional personalizada en Alemania

De este sistema se obtienen pautas y bases a seguir para una posible reestructuración del sistema de representación proporcional en México, protegiendo así su finalidad inmediata –la proporcionalidad del poder–.

En primer término, debe indicarse que la reforma electoral de 1996 y el fin de la etapa liberalizadora, trajo como resultado la proporcionalidad del poder como una realidad, dicha reforma dentro de sus avances más significativos lo fue en materia de equidad permitiéndose así un mejor control en la utilización de recursos de toda índole por las fuerzas políticas; pero que, en lo que aquí nos interesa, es decir, la materia electoral, constitucionalmente se modificaron 5 ordenamientos: el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; la Ley Reglamentaria del artículo 105 constitucional; el Código Penal Federal; la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Además de crearse la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (Valdés 2004, 30).

Reformas electorales que provocaron que paso a paso el sistema electoral mexicano se volviera más proporcional, lo que se tradujo en un go-

bierno dividido; en términos jurídicos un sistema electoral mixto, ya que se funden en él dos aspectos esenciales: la mayoría y la proporcionalidad, que al conjugarse dan como resultado la representación del poder en forma equitativa, que tiene como efecto constituirse en una República representativa, democrática y federal.

Ya entrando en materia, resulta interesante analizar en este momento las ventajas que pudiese traer consigo al sistema electoral mexicano, la observación del sistema de representación proporcional personalizada utilizado en diversos países; pero a manera de ilustración el adoptado en Alemania, cuyo principio fundamental radica en que: “Los escaños de RP por lista suelen compensar, en mayor o menor medida, cualquier desproporcionalidad producida por los resultados en los distritos uninominales (mayoritarios)”.⁹

Ello es así porque el sistema de representación proporcional personalizada confiere al electorado la posibilidad del llamado doble voto, con lo que se otorga al ciudadano la facultad de emitir dos votos:

- Uno para un candidato de demarcación específica.
- Otro para un candidato registrado en la lista de algún partido.

Lo que da como resultado que los votantes tengan representación geográfica y asimismo reflejen sus preferencias políticas e ideológicas, creando así dos tipos de representantes: los de **demarcación plurinomial** y por **distritos uninominales**; contrario a ello, en México también existen dos tipos de representantes, pero éstos son elegidos únicamente con la emisión de un sufragio por parte del elector, como se verá a continuación.

El voto que emite el ciudadano tiene como finalidad inmediata designar a los representantes por mayoría. Dicho con otras palabras, los aspirantes a un cargo de elección popular que son propuestos por un partido político en atención al distrito y a los intereses del electorado específico,

⁹ <http://www.aceproject.org/main/español/es/esf03.htm> (consultada el 5 de febrero de 2010).

los que deben luchar en la contienda política cuerpo a cuerpo con los demás candidatos, que como rasgo distintivo normalmente poseen un fuerte arraigo regional y social, y cuya simpatía dice mucho a la hora de la emisión del sufragio. Pero con el propósito de dar jugada a los partidos pequeños que no obtuvieron a través de dicho sistema una representación por medio de un escaño o curul, cuyo objetivo es representar a cierto grupo de ciudadanos un tanto marginados por su lengua, género y condición, es que surge en México el sistema de representación proporcional que es establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para lograr una adecuada proporcionalidad del poder; empero ello, es dable argüir que el mismo ha perdido poco a poco su finalidad para la que fue creado, ya que no existen limitaciones que permitan a los principales partidos políticos que obtienen altas votaciones en los comicios electorales competir por curules por el sistema de representación proporcional, con lo que son gratificados algunos ciudadanos que no reúnen un perfil adecuado para el cargo e, incluso, son personas ajenas a la política que no poseen disciplina e institucionalidad; y por ende los representantes políticos carecen de vínculos formales con los representados, ya que son indirectamente posicionados en el órgano legislativo, que apelan a la simpatía de los líderes de su partido y no a la del electorado; por tanto, su posicionamiento se debe principalmente a la aceptación que tengan los partidos políticos que los proponen en la sociedad, lo que trae como efecto que los líderes de las fuerzas políticas coloquen en dichos lugares a personas de su confianza que son utilizados muchas veces para satisfacer sus intereses particulares y no los del pueblo, que es a quien se deben, creando así vicios que indiscutiblemente denigran y menoscaban la finalidad de los partidos políticos: la democracia, sistema de gobierno en el que recae la soberanía nacional.

Las actuales listas de candidatos plurinominales no en todos los casos están integradas o conformadas por los mejores hombres y mujeres que militan en determinado partido político, sino que se utilizan otros sistemas para la elección de dichos candidatos.

Por tanto, la representación proporcional confiere un estatus *constitucional* a partidos políticos, que de otra forma no lo lograrían. He ahí donde figura la importancia de la representación proporcional personalizada, que se hace consistir en la posibilidad de que el electorado elija a un representante popular con base en sus propuestas, credibilidad y representatividad, y a otro en atención a los estatutos e ideologías de una fuerza política, lo que a todas luces desde la perspectiva en cuestión resulta altamente provechoso; ello, en virtud de que no podemos elegir a una persona en la que no confiamos o desconocemos de nuestro distrito para que nos represente, pero sí podemos elegir a un partido con base en todo lo antes precisado; lo que obligaría consecuentemente a los partidos políticos a conformar sus listas de candidatos por el principio de representación proporcional, con hombres y mujeres comprometidos con el progreso democrático del país, para así incentivar a los ciudadanos a emitir su voto y evitar el abstencionismo que actualmente emerge en nuestro país, lo que muchas veces es resultado de la designación de miembros en el órgano legislativo a través de dicho sistema, que poseen un grado mínimo de compromiso y responsabilidad sobre la problemática actual de nuestro sistema electoral y sus efectos.

Aunado a lo anterior, debe indicarse que otro punto a favor del sistema de representación proporcional personalizada consiste en que se busca la finalidad última de dicho sistema, es decir, la proporcionalidad del poder legislativo, ya que del número de escaños o curules asignados por dicho sistema se descuentan el número de escaños obtenidos por el partido en los distritos electorales de un *Land*, que traducido en nuestro sistema electoral serían descontados de las curules obtenidas en el órgano legislativo por virtud del sistema electoral de mayoría. Con lo que se logra la dispersión del voto y una mayor proporcionalidad en la representación en el órgano legislativo por las diversas fuerzas políticas.

Fuentes consultadas

- ACE. Red de Conocimientos Electorales. <http://aceproject.org/epic-es> (consultada el 5 de febrero de 2010).
- Aguirre, Pedro, coord. 1999. *Sistemas Políticos y Electorales Contemporáneos*. Alemania, México: Instituto Federal Electoral.
- Carpizo, Jorge. 1979. La Reforma Política Mexicana de 1977. En *Anuario Jurídico VI*, México IIJ-UNAM.
- Centro Alemán de Información. Seis Décadas de Democracia Alemana, parte 3. <http://www.alemaniparati.diplo.de> (consultada el 5 de febrero de 2010).
- Chang Mota, Roberto. 1993. Los Sistemas Electorales. En *Tendencias Contemporáneas del Derecho Electoral en el Mundo. Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral*, México: Cámara de Diputados/Instituto de Investigaciones Jurídicas/Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación/Instituto Federal Electoral.
- Cofipe. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de los Estados Unidos Mexicanos.
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Cornejo Ballesteros, Carlos Eduardo. 2003. La Representación Proporcional en México a la Luz de la Teoría Democrática, Tesis de licenciatura. Universidad de las Américas Puebla, Escuela de Ciencias Sociales, Departamento de Derecho.
- Diccionario de la Lengua Española*, Barcelona: Océano, 1990.
- Fernández Segado, Francisco. 1994. *La Representatividad de los Sistemas Electorales*. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos/CAPEL.
- Gil Villegas, Francisco. 1996. Partidos Políticos y Sistemas Electorales en México y Alemania. En *México y Alemania: dos países en transición*, coord. Carlos Alba. México: El Colegio de México.
- Ley Electoral Federal de Alemania del 7 de mayo de 1956.
- Ley Fundamental para la República Federal de Alemania de 1949, *Grundgesetz*.

- Lijphart, Arend. 1987. *Las Democracias Contemporáneas*, Barcelona: Ariel.
- López Portillo, José, 1º Informe de Gobierno como Presidente de los Estados Unidos Mexicanos el 1º de septiembre de 1977. http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1977_78/Primer_Informe_de_Gobierno_del_presidente_Jos_L_pe_1216.shtml (consultada el 5 de febrero de 2010).
- Nohlen, Dieter. 1981. *Sistemas Electorales del Mundo*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- _____. coord. 1993a. *Enciclopedia Electoral Latinoamericana y del Caribe*. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- _____. 1993b. Sistemas Electorales y Representación Política. Apuntes para el Debate sobre Reforma Electoral. En *Tendencias Contemporáneas del Derecho Electoral en el Mundo*, Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- _____. 1994. *Sistemas Electorales y Partidos Políticos*. México: Fondo de Cultura Económica/Universidad Nacional Autónoma de México.
- _____. 2004. *Sistemas Electorales y Reforma Electoral. Una Introducción*. Lima: Internacional IDEA/Asociación Civil Transparencia.
- _____. 2006. *Diccionario de Ciencia Política*. Tomo II. México: Porrúa.
- Valdés Zurita, Leonardo. 2004. "El fin del Sistema de Partido Hegemónico en México", *Revista Mexicana de Estudios Electorales* 3 (enero-junio): 11-51.

Índice heterodoxo de calidad electoral subnacional en México*

*The Heterodox Index of Sub-national Electoral
Quality in Mexico*

Ernesto Hernández Norzagaray**

Lorena Schobert Lizárraga***

RESUMEN

En este texto presentamos algunos resultados de una investigación en curso sobre la democracia electoral local mexicana. A tal efecto elaboramos un índice heterodoxo que tuvo como base otros índices conocidos en el ambiente de la ciencia política y los aplicamos a los 32 estados mexicanos. Los índices revisados son los de *Freedom House*, IDEA, PNUD, Levine y Molina, además de algunos politológicos que nos han permitido desvelar dimensiones hasta ahora desconocidas de los sistemas políticos subnacionales. Realizamos el ejercicio a partir de una serie de elecciones legislativas locales, aunque en este ensayo sólo ocupamos los de la última elección en cada uno de ellos, lo que nos ha permitido conocer la variedad de diseños institucionales y sus efectos en la calidad de la democracia local.

PALABRAS CLAVE: índices politológicos, sistemas electorales, sistemas de partidos, calidad de la democracia.

* Una primera versión de este trabajo fue presentado en el “III Congreso Internacional de la SOME”, celebrado en Salamanca, España, octubre de 2009.

** Presidente del Consejo Directivo de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales y Profesor Investigador de la Universidad Autónoma de Sinaloa, México.

*** Profesora Investigadora de la Universidad Autónoma de Sinaloa, México.

ABSTRACT

In this paper, we present some results of an ongoing investigation about local electoral democracy in Mexico. We developed a heterodox index based on other indexes known in the environment of political science and apply them to the thirty-two Mexican states. The revised indexes are from Freedom House, IDEA, UNDP, Levine and Molina, as well as some political scientists that have allowed us to uncover previously unknown dimensions of sub-national political systems. This exercise was developed from a series of local elections. In this article we observe only the last election in each of them, which has allowed us to discover the variety of institutional designs and their impact on the quality of local democracy.

KEYWORDS: politological indexes, electoral systems, party systems, quality of democracy.

Introducción

En este producto de investigación nos proponemos abordar dos grandes ejes temáticos de la evaluación de la democracia electoral: uno, que tiene que ver con los principales enfoques sobre la calidad de la democracia con el objetivo de identificar aquellos indicadores de tipo teórico y metodológico que podrían ser útiles para la elaboración de índices de evaluación de los subsistemas electorales locales; y dos, la utilización de este instrumento para analizar los 32 diseños electorales locales y sus efectos en los sistemas de partidos.

A fin de lograr nuestros objetivos, realizamos una revisión de los diversos índices de calidad de la democracia de distintos organismos especializados y los que han sido elaborados por politólogos dedicados a la evaluación de la calidad democrática en América Latina; asimismo, hemos organizado la estadística electoral de la última elección legislativa de los 31 estados y el Distrito Federal, que ha producido un insumo de primera calidad, que nos permite ampliar el índice de Levine y Molina (2006) creando un índice heterodoxo suficiente para aproximarnos a una primera evaluación de la democracia electoral local mexicana.

Este trabajo, por lo tanto, forma parte de una investigación más amplia que intenta establecer una tipología de los diferentes desarrollos de la democracia y sus procedimientos, de manera que estemos en condiciones de contribuir al conocimiento del desarrollo de cada uno de los estados e incluso que sirva de base para otros estudios regionales del mismo tipo.

Nuestras indagaciones nos muestran un mosaico diverso tanto en el comportamiento político como el desarrollo institucional o el rendimiento de los partidos, lo que exhibe la dinámica de los procesos políticos en los estados de la federación mexicana. Ese triángulo problemático nos deja reconocer lo que genéricamente denominamos los “Méxicos electorales”, es decir, una variedad de diseños institucionales que están teniendo múltiples efectos sobre la calidad de la democracia.

Esta diversidad de rendimientos institucionales, sin embargo, nos facilita conocer lo que ha sucedido en los estados mexicanos luego de 30 años de proceso de cambio político e identificar los problemas que han provocado este desarrollo desigual en la construcción de la democracia mexicana, así como sus desafíos.

La hipótesis que guía este trabajo de investigación parte del reconocimiento de que en México existen distintos grados de calidad en los sistemas electorales y los sistemas de partidos que están provocando una democracia electoral de varias velocidades. Esto plantea no sólo desafíos de tipo institucional —especialmente en la perspectiva de homologar los ordenamientos legales— sino que la calidad de la democracia permita contribuir en otras esferas de la vida pública, como es un efectivo gobierno de leyes, la rendición de cuentas y la reciprocidad entre las demandas y las políticas públicas de los gobiernos.

Los límites de la democracia y su evaluación

Las dimensiones desarrolladas por Morlino (2006) remiten a los límites de la democracia, un tema que invariablemente ha sido parte sustantiva de la discusión académica y política por cuanto constituye un proceso de conquista de derechos. ¿Cuánta democracia es posible? Pareciera ser una pregunta obvia que gravita siempre en las mentes de políticos, politólogos y expertos de organismos internacionales, no siempre bien contestada. Hoy, para situarnos en perspectiva, organismos como Freedom House y Latinobarómetro han diseñado cuestionarios y observan qué tanto se cumplen indicadores básicos de democracia, pero también las dimensiones un tanto difusas, como la eficacia del voto, es decir, cómo perciben los ciudadanos las bondades de la democracia u otro ángulo menos procedimental inscrito en la dicotomía “éxito o fracaso de la democracia”, que tiene como el mejor exponente al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que pone especial énfasis en la capacidad de la democracia para resolver problemas estructurales, es decir, de justicia social, distribu-

ción no de costos sino de beneficios colectivos. Sin embargo, hay académicos como Molina y Pereira (2006), que sostienen con mirada crítica que es insuficiente el enfoque que se apoya en la idea de que el éxito de la democracia depende de su capacidad de resolver el problema social, de reducir de modo significativo la pobreza y la desigualdad socioeconómica. Cuestión, incluso, que al intentar medirla desde esta perspectiva, socava en alguna forma otros logros que tiene la democracia representativa, entre los que se encuentran la capacidad de los ciudadanos de elegir a sus gobernantes y garantizar la vigencia de los derechos humanos.

Este tipo de visiones de la democracia han sido adoptados con frecuencia para justificar alcances limitados de la llamada “democracia pobre”, es decir, una democracia contraria al interés público y acotada por la acción de los organismos financieros internacionales, reduciéndolos casi a su mínima expresión y, claro, esto deja de lado los aspectos sustantivos a los que nos hemos referido y que tienen que ver con el proceso de lograr niveles superiores de libertad e igualdad, lo que necesariamente remite a los diversos ámbitos de bienestar del ser humano. Justo en ello radica la relevancia de medir la calidad de las democracias a través de los sistemas electorales e indicadores utilizados para una evaluación más eficaz en los sistemas políticos representativos, como también para distinguir entre los énfasis de los distintos índices para la evaluación de la calidad de la democracia (PNUD 2003; Latinobarómetro 2007; Freedom House 2007; Levine y Molina 2007; PNUD 2000; IDEA 2002).

La revisión de la literatura sobre los índices de calidad de la democracia nos permite establecer puentes con los problemas sociales, como el tema de la educación o la inclusión política de mujeres, jóvenes e indígenas. Este debate es de especial interés en América Latina, no sólo por razones de inclusión de sectores sociales con derechos políticos limitados o abiertamente excluidos, sino por la emergencia de gobiernos que construyen sus discursos en la dicotomía entre democracia formal y democracia sustantiva. Es decir, entre una democracia impregnada de derechos y obli-

gaciones y una democracia que construye su discurso institucional con la bandera política de la solución de los problemas sociales.

Esta matriz política lleva a acotar el análisis al ámbito de dos grandes dimensiones de investigación: una, la que está asociada con la gobernanza electoral, los componentes de los sistemas electorales y los efectos sobre los sistemas de partidos. Los diseños institucionales no son elaboraciones “ingenuas” para definir reglas de competencia o resultado de la labor concienzuda de los ingenieros electorales, sino la consecuencia directa de un tipo de arreglo político, que determina bajo ciertas circunstancias históricas cuál es el tipo de sistema de competencia intrínseca y los eventuales efectos sobre el sistema de partidos; y dos, la que tiene que ver con la calidad de la democracia como categoría de análisis, para desde ahí saber cuál es el grado de desarrollo institucional y si es factible medir tanto los componentes básicos como aquellos que están referidos a sus características y el grado de satisfacción de los ciudadanos con su democracia (Sartori 2000).

La democracia, al estar vinculada al cumplimiento de las leyes, la rendición de cuentas y la reciprocidad entre las políticas públicas y la expectativa de los ciudadanos (Morlino 2005; Schmitter 2006; Cansino 2007; O'Donnell 2007; Powell 2006 y Betham 2006) tiene su propia antítesis en las democracias con una débil institucionalidad, que por esa misma debilidad con frecuencia no logran garantizar el mínimo electoral, porque cuentan con un diseño que incorpora la mayor o menor injerencia de los partidos en la integración y el funcionamiento de los organismos electorales, que excluye en lugar de incluir nuevas expresiones políticas, que reduce al mínimo la representación de género, jóvenes o indígenas, o sobrerrepresenta al partido más votado en lugar de buscar siempre un punto de equilibrio justo en la relación votos-escaños, que no cuenta con mecanismos de control popular sobre las decisiones políticas (Anduiza y Bosch 2006) o establece cláusulas de gobernabilidad para garantizar mayorías “manufacturadas” (Rae 1972).

En la investigación en extenso dividimos en cuatro ejes analíticos esta reflexión teórica: democracia procedimental y sistemas electorales; calidad de la democracia y la gobernanza electoral; calidad de la democracia y sistemas electorales; calidad de la democracia y sistemas de partidos. Algunas de las preguntas que nos planteamos responder son las siguientes: ¿Por qué la democracia basada en procedimientos resulta más útil para el estudio de los sistemas electorales y la calidad de éstos? ¿Qué elementos comprensivos deberían ser tomados en cuenta para distinguir entre una buena y una mala democracia?, como también, ¿qué distinguiría entre los buenos y los malos sistemas electorales? ¿Cuáles son las dimensiones de análisis de los sistemas electorales? ¿Cómo se traducen estas dimensiones en la distinción entre los buenos y los malos sistemas electorales? Además, ¿Cuáles son las dimensiones que más frecuentemente resultan afectadas y pueden ser decisivas sobre la calidad de los sistemas de partidos? Y, en esta lógica, visto en perspectiva de estas dimensiones, ¿cómo impactan las nacionales sobre las subnacionales? Y en definitiva, ¿cuáles variables teóricas articulan los sistemas electorales con una calidad democrática?

Democracia procedimental y sistemas electorales

Cualquier análisis de la calidad de los sistemas electorales en democracias representativas exige una revisión del concepto de democracia basada en procedimientos, como lo planteaban Joseph Schumpeter (1942), Giovanni Sartori (1957), Robert Dahl (1971), Huntington (1991) con todo y sus matices. La democracia, entonces, sería inteligible en los procedimientos primigenios que permiten seleccionar de acuerdo al criterio aristotélico de los “pocos entre los muchos” ciudadanos y ello exige un sistema de reglas capaces de regular la competencia entre los partidos que detentan por mucho tiempo el monopolio de la representación política. Esto lleva a distinguir entre las categorías de régimen y el sistema electoral. La primera

se refiere al conjunto de reglas electorales formales previstas en la Constitución y las leyes electorales de los estados liberal-democráticos; mientras la segunda hace referencia a los componentes o reglas del juego que, siempre en interacción, ejercen un impacto político fundamental y permiten el análisis empírico como la valoración de los rendimientos efectivos de las reglas. El análisis del régimen electoral es el propio de las perspectivas jurídicas y el sistema electoral de la ciencia política.¹ Dado que este estudio se inscribe en la ciencia política nos interesan aquellos elementos que definen los sistemas electorales, es decir, el “conjunto de principios, normas, reglas, procedimientos técnicos enlazados entre sí, y legalmente establecidos y por medio de los cuales los electores expresan su voluntad política en votos que a su vez se convierten en escaños y luego en poder público”,² incluye por tanto entre otros indicadores: el umbral electoral, la fórmula para convertir votos en escaños, sea en un sistema mayoritario o proporcional, la distribución de las circunscripciones plurinominales, la magnitud de los distritos electorales, la forma de candidatura, los procesos de votación, las campañas electorales o las llamadas formas de generación de mayorías manufacturadas (cláusula de gobernabilidad).

Para Colomer (2001) los sistemas electorales son resultado de un proceso de elección racional de las elites políticas, donde cada una de ellas busca, a través de su peso electoral, satisfacer sus intereses y lograr los mejores frutos en una relación costo-beneficio. Es correcta, entonces, la afirmación de que todo lo que tenga que ver con el sistema electoral, más que estar referido a una cuestión de especialistas en derecho electoral, está vinculado a las estrategias de negociación política y a la capacidad de acuerdos políticos de las elites partidarias y, en menor medida, entre los partidos pequeños. El resultado se pone en juego en cada uno de los comicios y se adecuan periódicamente estas reglas de manera que corres-

¹ García Díez, Fátima, *Sistemas Electorales*, <http://www.usal.es/~dpublico/areacp/materiales/4.4.sistemaselectorales.pdf>

² http://es.wikipedia.org/wiki/Sistema_electoral

pondan a las necesidades del sistema político, a los equilibrios y la distribución del poder en los órganos de decisión política. Sin embargo, eso no significa que todos los sistemas electorales corresponden a sistemas democráticos. La historia de las instituciones políticas ha dejado su impronta en muchos de los regímenes autoritarios con sistemas electorales práctica o decididamente unipartidarios. De manera que incluso el autoritarismo necesita de la participación en la elección de sus líderes políticos buscando de esa manera una cierta legitimidad política. Las experiencias son múltiples en América Latina; basta recordar que en México, entre 1929 y 1979, prácticamente no había manera de que la oposición gobernara más allá de algunos municipios o que ingresara en forma marginal a las cámaras legislativas federal y locales.

Quizá para acotar estas excepciones, Morlino (2005) identifica cuatro “tipos” de democracia que no debieran dejar de ser incluidas en una evaluación seria de los valores intrínsecos de toda democracia representativa (libertad e igualdad), pero por extensión en sus sistemas electorales. Se refiere a las llamadas “democracias imperfectas”, ya planteadas por Merkel y Croissant (2000), donde además se incluyen democracias “excluyentes”, que ofrecen sólo garantías limitadas para los derechos políticos de los ciudadanos; las democracias “dominadas”, en las que los grupos de poder usan su influencia para condicionar y limitar la autonomía de los líderes electos, y democracias “iliberales”, que ofrecen sólo garantías parciales sobre los derechos civiles. Este cuarteto de “malas” democracias no cumple, y si lo hace, no cubre los mínimos electorales de cualquier definición de democracia basada en procedimientos. No obstante, bajo una perspectiva menos purista Morlino incorpora entre éstas las que sí pueden ser evaluadas como las llamadas democracias delegativas, que O’Donnell (1994, 60-62) caracterizó en la década de 1990. Según O’Donnell los procesos democratizadores que se produjeron entre las décadas de 1970 y 1980 en América Latina y en el este de Europa, más allá de las altas expectativas que produjeron por provenir de un pasado de gobiernos dic-

tatorias de derecha e izquierda, como también por líderes democráticos en competencia por el control del poder, no alcanzaron a establecer, como era lo esperado, democracias representativas sólidas, sino democracias delegativas, es decir, aquellas de una baja participación ciudadana, con poderes ejecutivos muy centralizados y una fuerte legitimidad carismática;³ es decir, democracias reducidas prácticamente a la emisión del voto, en las que los ciudadanos poco o nada influyen en la toma de las decisiones públicas y se encuentran excluidos de los acuerdos políticos fundamentales.

No es casual, entonces, que hoy parte del debate académico democrático tiende hacia la centralidad de los derechos de los ciudadanos. Esto que Ferrajoli (2001, 14) denomina “democracia constitucional”, es decir, la democracia no lo es si sólo se sustenta en sus procedimientos y formas. Hace falta algo más que dé legitimidad a esas decisiones, por lo tanto, su poder debe ser limitado, estar sujeto a derecho, pues con ello se garantiza la igualdad entre los derechos de la mayoría y los derechos de las minorías. Esas coordenadas del poder fueron muy notorias en sociedades con Estados sostenidos en partidos *movimientistas* fuertes, con liderazgos indiscutibles y apoyos sociales capaces de provocar una

³ Pero esto que pudiera ser considerada una enfermedad de las democracias latinoamericanas, el propio O'Donnell se encarga de señalar que no es privativo de la región e incluso que ha alcanzado niveles de sofisticación con los gobiernos de Bush. Hay dos componentes –argumenta-, uno es histórico, permanente, una especie de propensión, que es muy nuestro: de la Argentina, Bolivia, Perú, México, Venezuela, pero no de Uruguay, Colombia o Chile. Es un mapa complicado. Al trasfondo, hay que agregar la crisis. Francia, por ejemplo, tuvo un período cesarista y delegativo con De Gaulle, que fue brutal: durante siete u ocho años fue la figura del César. Luego, la oposición absorbió ese momento en una salida republicana: el sistema institucional, el Parlamento, aunque disminuido, los partidos siguieron funcionando. Y el otro caso es el de George W. Bush. El reinventa el 11 de septiembre todo el tiempo, crea ese clima permanente de excepción, esa sensación de emergencia, y esto le permite avanzar de forma muy brutal sobre los poderes constituidos y las libertades públicas. Ahí se ve muy bien el interés de este tipo de liderazgos en reproducir la crisis o, por lo menos, consolidar un diagnóstico verosímil de crisis. Y el manejo de Bush es de manual: tiene que reinventar la crisis todo el tiempo, y lo hace brillantemente, para seguir avanzando sobre los poderes. En muchos países aparece este componente cesarista en momentos de crisis reales, inventadas o alargadas. Y esto se agudiza en la Argentina, Bolivia, Venezuela, que tienen una historia muy densa de concepciones movimientistas. Diálogos de José Natanson con Guillermo O'Donnell, Página 12, 27 de Febrero de 2006, Buenos Aires.

suerte de evaporación de la ciudadanía, pues ésta delega en otros la toma de decisiones fundamentales y, por tanto, es incapaz de verificar y evaluar el desempeño de sus gobernantes. Incluso, las instituciones creadas con este propósito no llegan a cumplir su función o fracasan en el momento de llevarla a cabo. Esta doble lógica delegativa y de cierto autismo institucional llega a afectar directamente al llamado gobierno de la ley, pues se da en sociedades muy susceptibles a la inaplicabilidad de sus propios ordenamientos normativos.

¿Por qué la democracia basada en procedimientos resulta más útil para el estudio de los sistemas electorales y la calidad de éstos? Aunque no existe una definición generalmente aceptada de esta noción de democracia y dado que tampoco intentaremos elaborarla, pues rebasa los límites de este ensayo de investigación, nos basta para los fines del mismo el marco conceptual desarrollado —y que hasta ahora hemos venido utilizando— que articulan Joseph Schumpeter (1942), Giovanni Sartori (1957), Robert Dahl (1971) y Huntington (1991). Estos cuatro teóricos de la ciencia política buscan de distintas formas un principio empírico capaz de medir el desempeño de sus actores e instituciones. Ellos han contribuido en forma significativa para que esta disciplina cuente con un conjunto de ingredientes empíricos que robustezcan los distintos enfoques e índices para la evaluación de la democracia. Más aún, estas coordenadas constituyen el fundamento de cualquier evaluación de la calidad del sistema electoral: saber qué tanto sus elementos sustantivos se acercan a los principios de libertad e igualdad.

El primero de los cuatro autores establece un principio básico en lo que genéricamente se conoce como democracia procedimental, es decir, una democracia en la que se identifica un sistema de reglas establecidas que permiten un método realista “para llegar a decisiones políticas, en virtud del cual cada individuo logra el poder de decidir mediante una competencia que tiene por objeto el voto popular”. Más aún, para Schumpeter “el voto es importante pero más importante es el mercado electoral”. El acento de

este planteamiento básico está puesto en el carácter central de la competencia y la necesidad de que prevalezca un régimen legal-democrático capaz de garantizar la existencia de una oposición y minorías o el papel clave del voto popular. Esta visión elaborada en plena Segunda Guerra Mundial sentó las bases institucionales de la segunda ola democratizadora que resultó de la conflagración bélica como alternativa a los riesgos que representaba el comunismo para el desarrollo de las sociedades liberal-democráticas europeas, especialmente en aquellas donde los partidos comunistas, habían sido un factor indispensable en el grupo aliado y, en consecuencia, contaban con la suficiente autoridad moral para aspirar dirigir sus gobiernos. Ante un escenario adverso para la democracia liberal, resultaba necesario dotar a las democracias surgidas tras la posguerra de bases económicas e institucionales que las llevaría por la senda del crecimiento, el restablecimiento de los sistemas de partidos y el diseño de sistemas electorales que hicieran efectivo el mercado de los votos.

Giovanni Sartori (1957) también insistiría en esa época sobre la necesidad de que la ciencia política estuviera dotada de una definición empírica de la democracia que permitiera realizar investigaciones comparativas y sistemáticas. Sartori, menos institucionalista que Schumpeter y más cercano a una perspectiva filosófica, busca un camino en el que la democracia oscile entre la descripción y la prescripción, entre el mundo real y el mundo ideal. Para el pensador italiano ese mundo ideal o normativo es parte inherente a cualquier tipo de democracia y provee una tensión permanente entre las dimensiones de lo real y lo ideal. En él no es posible imaginar una democracia sin reconocerle valores intrínsecos de libertad e igualdad. Y consecuentemente, los sistemas electorales deberían ser, en ese ámbito ético, una de las vías para aspirar esos objetivos generales que se han planteado las sociedades humanas. La representación política sería la síntesis de lo que Morlino (2005) reconoce en la triada mencionada de proceso, contenido y resultados en un ejercicio institucional democrático. Esta diferencia entre la democracia ideal y la democracia real es la que

mantiene la idea de su perfeccionamiento constante en las instituciones. Así las cosas, cuanto más se democratiza una democracia, la cercanía de lo ideal se vuelve más inmediata, más tangible y más cercana a las expectativas de bienestar de todos los ciudadanos.

Robert Dahl (1971), en una línea institucionalista, propone un gobierno democrático caracterizado por su capacidad para responder a las preferencias de sus ciudadanos sin establecer diferencias políticas entre sí. Esto significa que todos los ciudadanos tengan iguales oportunidades para formular sus preferencias, mantenerlas públicamente entre sus partidarios y plantearlas ante el gobierno de manera individual y colectiva, así como recibir por parte del gobierno igualdad de trato sin considerar distinción alguno; es decir, no debe haber discriminación por causa del contenido o el origen de tales preferencias. En definitiva, el gobierno debería garantizar condiciones reales para la competencia (pluralismo), como también crear facilidades para la participación de los ciudadanos (inclusión) a través de la libertad de asociación, libertad de expresión, libertad de voto, elegibilidad para el servicio público, derecho de los líderes políticos a competir en busca de apoyo y de luchar por los votos, diversidad de las fuentes de información, elecciones libres e imparciales, instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar las preferencias.

Sin embargo, para que esto fuera viable resultaría necesario acompañarlo de garantías, de reglas procedimentales referidas al imperio de la ley, la participación, la competencia, la responsabilidad vertical y horizontal; sin embargo, no como un eslabón separado de las aspiraciones sustantivas, vinculadas tanto a las libertades civiles y políticas como a la implementación de mayor igualdad política y, por último, la relacionada a las *responsiveness*, es decir, a la combinación de ambas dimensiones, de manera que existiera la posibilidad de medir el alcance de las políticas públicas para saber si se encuentran a la altura de la demanda de los ciudadanos. En suma, todos estos ingredientes constituyen la agenda de cualquier gobierno democrático.

Este aporte de Dahl a la teoría política refuerza la idea de una democracia que combina reglas con aspiraciones sustantivas. Sin embargo, no se agota en ellas. Al ampliar el espectro de elementos rebasa lo propiamente electoral, ya que la capacidad de elegir a los gobernantes por medio de elecciones libres, competitivas y resultados legítimos, es crucial pero insuficiente para conocer otras dimensiones que tienen que ver con el ejercicio y el desempeño de los gobernantes. No obstante, para efecto de nuestra investigación nos aporta una serie de indicadores que nos permiten establecer bases empíricas para distinguir entre los “buenos” y “malos” sistemas electorales. Es decir, la diferencia entre los dispositivos constitucionales y reglamentarios que más acercan al llamado ideal democrático y los que por sus prácticas están más cerca de sistemas de tipo autoritario o delegativo. O, incluso, como veremos más adelante en los casos estudiados, dispositivos constitucionales que no siempre corresponden con los reglamentarios generando democracias incompletas.

Samuel Huntington (1991), consciente de las limitaciones de algunos de los enfoques existentes sobre la democracia, explora una definición sustentada en el principio de que ésta debe ser entendida de acuerdo con las fuentes de autoridad, una visión que empata con la legitimidad del poder planteada por Max Weber (1920), de ahí que para él existen interpretaciones generales donde la democracia es vista como “gobierno del pueblo” o, en un sentido más laxo: “el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo”, que carecen de sentido desde un punto de vista empírico y analítico como ocurre con cualquier definición de acuerdo a fines. En esa ruta problemática, los objetivos que se presentan, en su amplia mayoría, suelen ser de carácter idealista y difuso, poco aprehensibles o sin posibilidad de ser medidos. De manera que si se siguiera la lógica marcada, prácticamente todos los líderes políticos tendrían fines democráticos y, por extensión, todas estas sociedades se desenvolverían en un escenario democrático. Por lo tanto, Huntington va en busca de una definición más útil, desde el punto empírico, que permita a la ciencia política comprender la

naturaleza de las instituciones democráticas. Eslabona sus investigaciones sobre las instituciones políticas con la perspectiva de Schumpeter y llega a la misma conclusión al reconocer que la institución clave en una democracia es la selección de los líderes por medio de comicios libres y competitivos. No sería una casualidad, entonces, que una de sus principales preocupaciones científicas fuera el estudio de las olas sucesivas de los procesos de democratización que en forma especial el mundo occidental ha vivido desde la Revolución Industrial hasta las experiencias de la llamada tercera ola democratizadora que se inicia con la Revolución de los Claveles y concluye prácticamente con los procesos de restablecimiento democrático de América Latina.

Esta línea de pensamiento institucionalista ha sido fortalecida con un debate reciente en la ciencia política, en el que ya no parece interesar qué se entiende por democracia sino, dado el rendimiento de sus propias instituciones, se busca la elaboración de instrumentos para evaluar la calidad de la democracia. En esta nueva vertiente se encuentran, entre otros destacados politólogos, Morlino (2003, 2005 y 2007b), O'Donnell (2004a y 2004b), Beetham (2004 y 2007), Schmitter (2004a y 2007b), Powell (2007) y Cansino (2007), que desde sus particulares perspectivas e intereses científicos han realizado una contribución sobre todo en materia de rendición de cuentas, gobierno de leyes y el grado de reciprocidad entre las políticas y las demandas de los ciudadanos; en lo que genéricamente se denomina calidad democrática. A decir de César Cansino (2007), esta nueva categoría analítica resulta ante la insuficiencia de la noción de consolidación democrática⁴ para explicar sociedades que cuentan con un

⁴ Para Morlino se trata del “proceso de reforzamiento, afirmación, robustecimiento del sistema democrático, encaminado a aumentar su estabilidad, su capacidad de persistencia y a contrarrestar y prevenir posibles crisis”. También ha indicado lo siguiente: *la consolidación de la democracia* es la “ampliación progresiva de la aceptación de aquellas estructuras y normas para la resolución pacífica de los conflictos, un conocimiento cada vez mayor en la aceptación y el apoyo al compromiso institucional, el reconocimiento de la bondad de la fórmula de la “incertidumbre limitada”, o bien, en una palabra, progresiva ampliación de la legitimidad del régimen”. Morlino, Leonardo. 1989. “Consolidación democrática. Definición, modelo, hipóte-

régimen político de democracia representativa, sin que éstos hayan logrado consolidarse, provocando de esa forma distintos tipos de democracias “imperfectas”, que siguiendo a Morlino no estarían cumpliendo con el reconocimiento de cinco elementos sustantivos: “el primero, que la *consolidación de la democracia* es un proceso, y en consecuencia lo concibe como acciones y resultados en determinados ámbitos sociopolíticos a lo largo del tiempo, que pueden alcanzar un mayor o menor grado de cristalización. En segundo lugar, debe advertirse que para que el proceso de consolidación arranque es necesario que la *democracia* política se haya establecido y sus instituciones fundamentales, como las *elecciones*, ya se encuentren funcionando, aunque quizá sólo lo hagan de modo incipiente. Es decir, la *transición a la democracia*, como la entiende el grueso de la literatura teórica queda atrás. En tercer lugar, el proceso de consolidación —que para Morlino podría rondar los 10 años— puede tener un final exitoso, en otras palabras, **producir una democracia estable, pero también la democracia en una sociedad puede no consolidarse y padecer inestabilidad o crisis recurrentes**. En cuarto lugar, la médula del análisis ha de centrarse en los actores y en sus acciones para contribuir a la consolidación o a la inestabilidad/ crisis de la *democracia* recién establecida, al mismo tiempo que se destacan las variables políticas como las decisiones por encima de cualesquiera otras. En quinto lugar, a diferencia de lo que puede suceder en el proceso de *transición a la democracia*, en el de la consolidación lo que tiene un peso determinante son los factores inter-

sis”, en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 3: 44. Por su parte Juan Linz con una definición minimalista acota los alcances de la categoría: ninguno de los principales actores políticos, partidos o intereses organizados, fuerzas o instituciones, consideran que hay alguna alternativa a los procesos democráticos para obtener el poder, y que ninguna institución o grupo político tiene derecho a vetar la acción de los que gobiernan democráticamente elegidos. Esto no significa que no haya minorías prestas a desafiar y cuestionar la legitimidad de los procesos democráticos por medios no democráticos. Significa que los actores principales no recurren a ellos y que esos permanecen políticamente aislados. Para decirlo de una manera simple, la democracia debe ser considerada como el “único casino en el pueblo” (the only game in town), para utilizar una expresión del viejo Oeste”. Linz, J. 1990. “Transiciones a la democracia”. En *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 51 (julio-septiembre): 29.

nos, no los internacionales. Una *democracia* no podría completar la consolidación y adquirir esa cualidad que es la estabilidad de este *régimen político* como un efecto de la actuación de actores e instituciones internacionales, aunque éstos puedan contribuir a que una *democracia* inestable no se desplome. Por último, **los ámbitos que deben ser considerados en el análisis de la consolidación y de su progreso/estancamiento/retroceso son: las instituciones electorales y los procedimientos democráticos de toma de decisiones; los vínculos entre los poderes del Estado y su funcionamiento; el sistema de partidos políticos y su dinámica; la forma como se configuran los distintos intereses sociales; las relaciones entre la sociedad civil y las estructuras de mediación; y por último, los nexos entre las estructuras de mediación y las instituciones del régimen político**⁵ (el énfasis es nuestro).

Siguiendo a Huntington (1991), afirma Cansino (2007, 128), que fueron muy pocas las transiciones de la tercera ola las que pudieron consolidarse y, por el contrario, la mayoría de las democracias recién instauradas si bien han podido perdurar, lo han hecho en condiciones francamente delicadas y han sido institucionalmente muy frágiles. De ahí que si la constante empírica fuera la mera persistencia y no la consolidación de estas democracias, resulta necesario introducir una serie de criterios para dar cuenta de manera rigurosa de sus insuficiencias y los problemas que experimentan. Resulta, por lo tanto, especialmente importante que ante la incapacidad de las democracias clásicas para responder a la demanda creciente de sus ciudadanos y, sobre todo, atenderlas en condiciones de economías recesivas —como las que estamos viviendo— sea oportuna su utilización para medir el desempeño de sus instituciones.

⁵ http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_diccionario/consolidacion%20de%20la%20democracia.htm

Índice heterodoxo

Hablar de los enfoques sobre calidad de la democracia significa, de entrada, una definición sobre lo que debemos entender por un sistema político democrático. *Grosso modo* hay dos formas genéricas de entender el alcance de esta categoría analítica. La primera enfatiza más la capacidad para provocar participación de la ciudadanía, de estimular debates y deliberación sobre las opciones que enfrenta un país o una comunidad, incluso de proteger los derechos de los individuos y grupos marginales frente a los grupos de poder, de promover la justicia social. La segunda es una visión configurada sobre los valores de libertad, igualdad política, del control sobre las políticas públicas y sus hacedores a través del funcionamiento legítimo y legal de instituciones estables para medirse en términos de su calidad si se satisfacen ocho dimensiones. En este caso cinco de ellas tienen carácter procedimental y son: el imperio de la ley, la participación, la competición, la responsabilidad vertical y la responsabilidad horizontal. Dos tienen carácter sustantivo: En cuanto a las libertades civiles y políticas y la implementación progresiva de mayor igualdad política (y subsiguientemente social y económica) (Alcántara 2008).

En la línea trazada la categoría de régimen político, es decir, el conjunto de instituciones que regulan la lucha y el ejercicio del poder y de los valores que animan la vida de tales instituciones es útil con fines operativos. Así, por un lado, las instituciones constituyen la estructura organizativa del poder político, la que selecciona a la clase dirigente y asigna su papel a los diversos individuos comprometidos en la lucha política; mientras por el otro, las instituciones son normas y procedimientos que garantizan la repetición constante de determinados comportamientos, haciendo posible el desempeño regular y ordenado de las actividades sociales vinculadas a este último⁶. Sin embargo, para Cansino (2007, 11) hablar de cambio de régimen supone el paso completo de un régimen a otro y eso implica

⁶ <http://www.ciudadpolitica.com/modules/wordbook/entry.php?entryID=261>

la transformación de las partes constitutivas de la comunidad política (valores, creencias, ideología, constitución), y quizá se deben invertir los términos de manera que se reconozcan las variaciones en el sistema político antes de hablar de las transformaciones en el régimen político.

Bajo estas premisas se han construido diversas interpretaciones con sus respectivos índices para evaluar en lo general la democracia, y en particular los sistemas electorales como procedimientos y normas. Es interés de este trabajo abordar ambos tipos de evaluación, con un claro énfasis hacia la calidad de lo que genéricamente podríamos denominar los Méxicos electorales, es decir, esa variedad de diseños y arreglos institucionales que encontramos en el paisaje electoral local y que son el mecanismo institucional para la organización de sus comicios periódicos.

Una tarea hasta hoy nada sencilla, en tanto los pocos estudios sobre la calidad de la democracia se han orientado hacia el análisis de los diseños nacionales y sin ninguna atracción hacia los estudios subnacionales, además, al menos el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), señala expresamente un sesgo en su informe técnico más reciente: “no ofrecen un sistema de calificación de los gobiernos latinoamericanos” como tampoco permiten “comparar a los diferentes países entre sí” (PNUD 2004, 73). Sin embargo, lo que sí es calificado es el sistema democrático y, subsecuentemente, el sistema electoral.

El argumento que intentaremos explorar en este ensayo de investigación, entonces, parte de una premisa documentada: Los índices que actualmente sirven para evaluar la calidad de las democracias representativas han tenido dos prioridades analíticas: la correspondiente a la democracia como sistema de gobierno, y los casos de los diseños electorales federales. Es decir, no se cuenta con un índice para evaluar las llamadas democracias electorales locales. Por tanto, en las siguientes páginas realizaremos un ejercicio exploratorio desde los enfoques dominantes, los que por lo demás parecen ser los únicos existentes en la evaluación de la democracia latinoamericana para intentar saber cuáles son los determinantes/limitantes institucionales

que nos permitan, al menos, una reflexión sobre los indicadores posibles para perfilar los componentes de un índice en los niveles subnacionales y, particularmente, en los estados de la federación mexicana. No menos importante es el reconocimiento de que para evaluar la calidad de los sistemas electorales no sólo es necesario ver los alcances del primer peldaño de un complejo institucional sino también los que tienen que ver con sus límites normativos y los efectos sobre el sistema de partidos.

La ruta que seguimos para cumplir con nuestro cometido final de investigación es: 1) revisar la metodología y algunos de los frutos investigativos del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, (PNUD), Latinobarómetro, Freedom House, Levine y Molina, la Auditoría ciudadana sobre calidad de la democracia en Costa Rica y el formulado por el Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA); y 2) explorar los alcances de los índices politológicos (grado de fragmentación, número efectivo de partidos y desproporcionalidad del sistema electoral) y, de esta forma, identificar el nivel de equilibrio del sistema político, entendido como la proporcionalidad del sistema electoral, su grado de inclusión y control del gobierno para con sus resultados. A efectos prácticos, esto remite a los índices que aportan elementos para establecer cuáles podrían ser los que permitirían evaluar los sistemas electorales mexicanos subnacionales. No está de más la excusa de que este trabajo es pionero hasta donde nos llevan nuestras indagaciones y, en esa medida más que ideas acabadas, constituyen algunas hipótesis de trabajo para la construcción de un índice de calidad de la democracia y sus sistemas electorales estatales. Desagregando el índice general tenemos en un primer nivel de evaluación los indicadores que provienen de los índices Freedom House, Latinobarómetro y Levine-Molina.

Primero, nuestra unidad de análisis son los diseños institucionales de los 31 estados, más el DF, lo que nos da un panorama completo de los “Méxicos electorales” y esto nos permite conocer las distintas velocidades del proceso de cambio, como también sus diseños institucionales.

Segundo, de Freedom House/Levine y Molina, retomamos el indicador de “decisión electoral”, es decir, un valor de la democracia que es resultado de 25 indicadores⁷ más un agregado corregido destinado a medir su calidad. Sin embargo, dado que este indicador compuesto es nacional y no se cuentan con estudios específicos en los estados de la federación adoptamos el que resultó para México con sus limitantes obvias. No obstante, sirve de referencia para una aproximación de este trabajo pionero de evaluación al nivel de decisión electoral local. Para sucesivos estudios habría que elaborar aquellos capaces de contar con esa diversidad de elementos de los que resulta un perfil del grado de democracia.

Tercero, sólo utilizaremos en este ejercicio preliminar los resultados de las últimas elecciones legislativas, dado que es representativa del diseño y el comportamiento, además, de que son las más usuales para los ejercicios de tipo politológico.

Cuarto, para saber el grado de proporcionalidad del sistema de representación revisamos la presencia de género en las cámaras legislativas y aunque no contemplamos otras variables, perfectamente podrían haber sido incluidos la presencia de jóvenes e indígenas, unos en todos los legislativos y los otros en los estados con una alta presencia de las 57 etnias del país.

Quinto, la proporcionalidad de los partidos con base en la relación de votos/escaños en las elecciones legislativas. Este indicador nos muestra qué tan desproporcional es el sistema electoral, ya que nos permite saber cuáles son los jugadores, quiénes ganan y pierden mediante la fórmula de asignación o bajo la cláusula de gobernabilidad.

Índice de calidad democrática

Las tablas del primer bloque son el resultado de dos procesos que nos permiten establecer por un lado algunos de los componentes de los princi-

⁷ La metodología y la lista completa de los 25 elementos evaluados por FH puede encontrarse en la web: <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=363&year=2009> (16 de Septiembre de 2009).

pales índices de evaluación de la calidad de las democracias y por el otro el de una revisión en algunas piezas de la ingeniería institucional, el comportamiento electoral y la representatividad legislativa de los 31 estados, además del DF.

Entre los primeros se encuentran la decisión electoral entendida como las condiciones mínimas que deben cumplirse para reconocer una sociedad política como democrática conforme a los indicadores de Freedom House (elecciones libres, imparciales y frecuentes, y sufragio universal, entre otros), sin embargo, en el índice desarrollado por Levine y Molina que toma como base los 25 indicadores de Freedom House plantean que hay que ir de los mínimos a los óptimos. En esta forma, el sufragio universal debería incluir no sólo a los residentes de un país sino también a aquellos nacionales que por diversas causas se encuentran viviendo en el extranjero. La frecuencia alcanzaría en esta perspectiva el óptimo en la medida que sean más cortos los mandatos para fortalecer el control ciudadano sobre la política y los políticos.

Más aún, elecciones libres, sí, pero siempre y cuando se contemplen las candidaturas independientes de manera que eviten el monopolio partidista de la representación política, lo mismo que elecciones imparciales que tendrían que ver con la percepción de los ciudadanos sobre la calidad de los comicios (si son o no fraudulentos). Finalmente, otro componente del índice de calidad democrática de Freedom House, la libertad de prensa, lo replantean en la lógica desarrollada por Dahl (1989) de que en la medida en que el ciudadano tenga un mayor número de fuentes de información está en mejores condiciones para adoptar su decisiones políticas. Ahora bien, el compromiso ideológico de Freedom House con el libre mercado y Estados “mínimos”, lo aleja de posturas intervencionistas promovidas por gobiernos de izquierda. Este sesgo ideológico de Levine y Molina (2007) lleva a matizar su índice de manera que evite “castigar” a los gobiernos de izquierda sobre la base de dimensionar otros valores menos estatistas o redistributivos.

Lamentablemente dado el carácter nacional de las entrevistas a expertos de Freedom House y la ausencia de una encuesta nacional, tomamos como valor universal la referencia de la decisión del voto (87) que se tiene para México —quizá en un futuro podamos tener una referencia local—, sin embargo, avala su utilización genérica si consideramos que con las reformas constitucionales, especialmente la de 2007, el diseño institucional en materia electoral establece la necesaria constitucionalidad de las leyes electorales locales.

La participación electoral en los comicios para gobernador nos muestra el fenómeno del abstencionismo, que tiende a crecer en la última década por el bajo interés de los ciudadanos y el rendimiento de los partidos políticos. Las tablas exhiben con mucha claridad cómo hay estados donde estos comicios convocan una importante participación, mientras otros cumplen con los mínimos de legitimidad electoral. Este comportamiento errático en los “Méxicos electorales” exhibe, independientemente del partido en el gobierno, el comportamiento tiende a ser el mismo. Encuestas de los últimos años han arrojado cada vez un mayor desinterés por la cosa pública y esto coincide cuando hay un incremento de los recursos públicos para estimular la participación de los ciudadanos en los procesos electorales. Incluso, esto sucede cuando los órganos electorales se han “ciudadanizado” para evitar la participación directa de los gobiernos y los partidos en la calificación de comicios y existe un entramado institucional cada día más complejo para garantizar mayores niveles de calidad democrática.

Sin embargo, aun cuando son evidentes algunos cambios de este tipo, no deja de ser notoria la ausencia en otros campos igualmente importantes en una perspectiva de calidad de la democracia, que son a primera vista indicativos de los valores de libertad e igualdad, como lo muestra la escasa representación que tienen las mujeres en un país mayoritariamente femenino. Aun cuando en algunos estados se han adoptado medidas para estimular la participación ciudadana e, incluso, en las reformas constitucionales y reglamentarias de 2007 se establecieron

disposiciones que obligan a los partidos a postular en elecciones federales a un tercio de mujeres, la representación sigue siendo escasa en los poderes legislativos estatales. En la amplia mayoría de ellos no llega al 25% y es una clara muestra de la representación de las mujeres en las cámaras de los estados⁸ y, además, solo dos de ellos están gobernados por mujeres (Zacatecas y Yucatán).

Asimismo, desde la perspectiva del diseño institucional, si aplicamos la fórmula de conversión de votos en escaños encontramos que en todos ellos existe una desproporcionalidad sistémica, es decir, se encuentran lejos de una proporcionalidad pura tanto en lo que se refiere a la representación de los partidos como en la suma de las diferencias relativas que indican de qué tamaño fue lo que se gana y se pierde en el sistema de partidos. Que, dicho de paso, tiene que ver con el tamaño relativo del umbral del sistema electoral que tiene efectos directos sobre la representación en el sistema de partidos y que, como podemos apreciar en la tabla comentada, no es homogénea en los estados de la federación, es decir, en algunos es de 1.5% (Edo, de México, Nuevo León, Oaxaca y Yucatán) mientras en otro es de 4% (Baja California).

Un indicador que da cuenta del nivel educativo y, por lo tanto, de la preparación de los ciudadanos para las tareas de la democracia, es el porcentaje de los que teniendo la edad para votar o más, tienen la educación media superior obligatoria. En la amplia mayoría de los estados no alcanza el 30%.

Finalmente, ante la ausencia de información local utilizamos los resultados de Latinobarómetro 2008 sobre eficacia del voto para México (los datos de Levine y Molina son de 2004). La pregunta que el instrumento demoscópico formuló fue: ¿Qué es más efectivo para que usted pueda influir en

⁸ Recientemente una muestra de cómo algunos partidos siguen viendo a las mujeres y cómo éstas llegan a provocar desencanto en el propio género, ha sido la solicitud de licencia de ocho diputadas del PRI (2), PVEM (4), PRD (1) y PT (1) para separarse de sus funciones por tiempo indefinido y en esta forma promover al cargo a los suplentes, que son todos varones. El Universal, 4 de septiembre de 2009.

cambiar las cosas?: El 57% respondió “votar para elegir a los que defienden mi opinión”; el 23% respondió que “no es posible influir para que las cosas cambien, da igual lo que uno haga”, y el 15% consideró que era mejor “participar en movimientos de protesta y exigir los cambios directamente”.

Los “Méxicos electorales”

Esta parte del ensayo de investigación la hemos reducido únicamente al índice que hemos construido y lo organizamos en tres bloques con fines exclusivamente didácticos. Uno para cada partido que ejerce gobierno en los estados de la federación, y esto no significa otra cosa que el asiento institucional en que estos partidos llevan a cabo sus programas de gobierno. Quedan excluidas dos dimensiones aunque en el índice principal considera algunos de indicadores: uno, que corresponde a lo que es propiamente el índice de calidad democrática a través de los diferentes indicadores ya señalados; dos, el índice del sistema electoral con sus propias dimensiones (tamaño de las circunscripciones, umbral y fórmula electoral) y tres, el sistema de partidos con sus dimensiones más usuales en la ciencia política (fragmentación, volatilidad, sistema de partidos, número efectivo de partidos y polarización del voto).

Estados gobernados por el Partido Acción Nacional (PAN)

El resultado de los 25 indicadores de Freedom House y los seis agregados al índice para evaluar la democracia local ofrece un marco lo suficientemente amplio para aproximarnos a una caracterización de los tres bloques de estados mexicanos. Como podemos apreciar en la Tabla 1, en el caso de los estados gobernados por el PAN se observa una democracia de meridiana calidad similar al resto del país. Esto se explica en que todos ellos tienen marco constitucional común, que es el punto de partida de la diversidad procedimental para el ejercicio electoral. En ninguno de los estados “panistas” el índice superó el 57% y esto indica lo que todos ellos distan de una democracia electoral ideal. Analizando este ejercicio de gobierno por

regiones encontramos que la norteña Baja California, cuna de la alternancia local y que ha estado gobernada por el PAN desde 1989 tiene como promedio de todos los valores el 53.47% y los estados de Aguascalientes, Guanajuato, Jalisco, Querétaro y San Luis Potosí oscilan entre el 48.21% de Aguascalientes y el 55.57% de Guanajuato.

En el caso de los estados del centro, Morelos y Tlaxcala, los porcentajes tienden hacia la homogeneidad. Afectan a la democracia en forma significativa los bajos montos de los niveles de participación electoral, la representación de género y el nivel educativo de los ciudadanos en edad de votar. Y es en la proporcionalidad del sistema de partidos y del umbral electoral donde encontramos los valores más altos. La media de los valores en los estados gobernados por el PAN es de 53.69%. Esta cantidad nos indica que en estos estados los procesos de reforma institucional, aun cuando en todos ellos se han llevado a cabo en estos años, no han logrado elevar los niveles de participación —incluso, en casos como el de Baja California ha descendido sensiblemente—, igualmente los niveles educativos siguen siendo más bien bajos dado que sólo uno de cada cuatro bajacalifornianos de 24 o más años ha logrado terminar la secundaria obligatoria. En suma, los estados “blanquiazules” tienen una textura institucional con rezagos evidentes deficitarios que exigen políticas públicas que le permitan avanzar tanto en el terreno social como en el político.

Tabla 1. Calidad democrática en los estados gobernados por el PAN^A

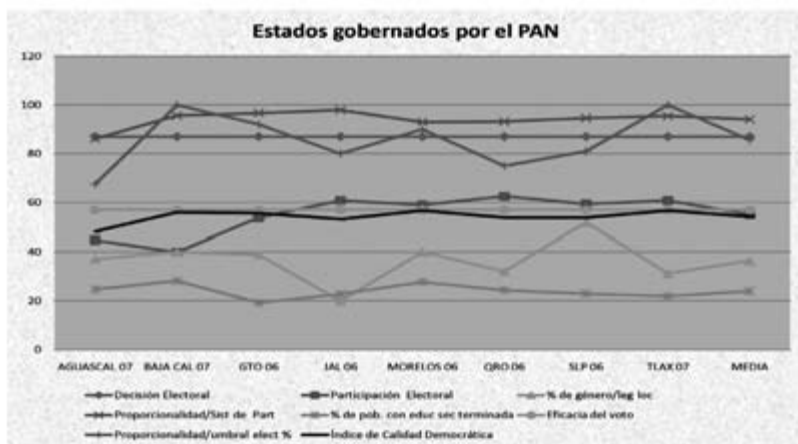
ESTADO (PAN) (1)	Decisión Electoral FH / Levine-Molina (2)	Participación Electoral (3)	Porcentaje de género en las legislaturas locales (4)	Proporcionalidad del Sistema de Partidos (5)	Porcentaje de Población con educación secundaria terminada (6)	Eficacia del voto (Latinoamericano) (7)	Proporcionalidad del umbral electoral. % (8)	Índice de Calidad Democrática (9)
AGUASCALIENTES 2007	87.00	44.74	37.04	86.19	24.72	57.00	67.5	48.21
BAJA CALIFORNIA 2007	87.00	39.92	40.00	95.60	28.22	57.00	100	55.97
GUANAJUATO 2006	87.00	53.80	38.88	96.70	19.17	57.00	92	55.57
JALISCO 2006	87.00	60.80	20.00	97.93	22.85	57.00	80	53.20
MORELOS 2006	87.00	58.96	40.00	92.98	27.75	57.00	90	56.71
QUERÉTARO 2006	87.00	62.50	32.00	93.19	24.40	57.00	75	53.89
SAN LUIS POTOSÍ 2006	87.00	59.33	51.86	94.56	22.95	57.00	81	53.84
TLAXCALA 2007	87.00	60.79	31.26	95.44	21.92	57.00	100	56.68
MEDIA	87	55.105	36.38	94.07	24.00	57	85.69	54.26

Fuente: elaboración propia.

^A (1) Estados: relación de estados gobernados por PAN, PRI y PRD en septiembre de 2009, los resultados electorales legislativos de este período electoral fueron tomados en cuenta para calcular los distintos indicadores; (2) Decisión electoral: valor que se desprende de los 25 indicadores utilizados por *Freedom House* y el agregado "corregido" de Levine y Molina que sirve para saber si un sistema político es democrático; (3) participación electoral: nivel de participa-

ción electoral en la última elección legislativa de mayoría relativa. (4) Porcentaje de diputadas por ambos principios tomando como base su presencia relativa para determinar su verdadero peso en un universo donde tanto los varones como las mujeres compartirían cada uno el 50% del 100% de la representación política en la cámara. (5) Proporcionalidad del sistema de partidos: se obtiene por la fórmula $100 - \frac{100 \times \text{Índice de desproporcionalidad de Bernard Grofman}}{\text{Índice de desproporcionalidad de Bernard Grofman}}$ (Se resta el porcentaje obtenido entre votos y escaños, se eleva al cuadrado, se suman y se dividen entre el número de partidos participantes). $\sqrt{\frac{1}{n} \sum (V_i - e_i)^2}$ (6) Porcentaje de Población con educación secundaria terminada: se refiere al sector de la población que cumple con la secundaria obligatoria que tiene entre 25 y 64 años, lamentablemente no tenemos el segmento de población entre 18 y 24 años. Este porcentaje se obtuvo de sumar los correspondientes a la población entre 25-34, 35-44, 45-54, 55-64 años y luego se sacó el promedio. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. <<http://www.oei.es/quipu/mexico/01-panoramaweb.pdf>> (7) Eficacia del voto: ante la ausencia de información local utilizamos los resultados de Latinobarómetro 2008 para México nos apoyamos en las respuestas de la siguientes preguntas: ¿Qué es más efectivo para que usted pueda influir en cambiar las cosas?: Votar para elegir a los que defienden mi opinión 57%; No es posible influir para que las cosas cambien, da igual lo que uno haga 23%; Participar en movimientos de protesta y exigir los cambios directamente 15%. http://www.latinobarometro.org/docs/INFORME_LATINOBAROMETRO_2008.pdf (8) Proporcionalidad del umbral electoral: siguiendo el criterio democrático de un voto/un ciudadano, es la relación que existe entre el número de escaños y el mínimo exigido para que un partido tenga representación en el Poder Legislativo. Esta puede ser por mayor o menor del 100 por ciento si multiplicamos el umbral electoral por el número de curules. Este dato nos indica una de las manifestaciones del grado de distorsión del diseño del sistema electoral. Además de determinar el nivel de inclusión del sistema de representación. El porcentaje se obtiene por la diferencia entre el número de jugadores con registro y los que al final alcanzan cargos en el poder legislativo; (9) Índice de calidad democrática: es el resultado de la suma de los cálculos porcentuales de los 25 indicadores de Freedom House los corregidos y agregados por Levine y Molina y los integrados por nosotros al índice de evaluación. El resultado de este índice es producto de la mayor o menor cercanía de cada uno de ellos con el techo ideal que es de 100, salvo en el caso de la proporcionalidad del umbral electoral, que si es inferior o superior a ese valor, es considerado negativo.

La gráfica de los estados gobernados por el PAN nos ilustra visualmente sobre las características de cada uno de los indicadores utilizados. Es notoria la disparidad que existe entre ellos y el reflejo de la diversidad socioeconómica y política de estos estados. Difícilmente podríamos afirmar en este caso, como en el de los estados gobernados por el PRI y el PRD, que es responsabilidad directa de ese proceso de construcción histórico, aunque igual podríamos aludir a la corresponsabilidad del sistema de partidos en sus funciones de gobierno. A la vista de la imagen podemos apreciar las fortalezas en esos estados (decisión electoral que tiene un valor común a los tres partidos por las razones expuestas, proporcionalidad tanto del sistema de partidos como en el electoral), pero también son evidentes, de acuerdo a esta escala, las debilidades que encontramos en la representación de mujeres y los ciudadanos con educación secundaria terminada.



Estados gobernados por el PRI

Los 18 estados gobernados por el PRI durante 2008 presentaban resultados disímiles independientemente de la región en que se encuentran. Podemos ver en la Tabla 2 que no hay grandes diferencias entre éstos y

los que actualmente gobierna el partido blanquiazul. Nuevamente podemos decir que se impone el marco constitucional pero también lo que pudiera estar alejando en cada estado a los ciudadanos de las urnas. Y ello exige entrevistas a los ciudadanos que revigorizaría el presente índice en cuanto permitiría conocer las motivaciones de los ciudadanos. Los estados “tricolores” del norte del país presentan valores dispares ya que oscilan entre el 48.89% de Durango y el 59.57% de Sonora; en el centro del país los valores son más homogéneos como lo indica el Estado de México con 55.38%, Hidalgo con 53.40% y Puebla con 55.97%; en cambio en el sur sureste los valores tienden a volver a la heterogeneidad de los del norte, en esa forma Oaxaca marca un 49.62%, Yucatán 55.01% y Campeche un 59.9%. La media en los estados gobernados por el PRI es de 53.91%. Este valor nos muestra la insuficiencia de los procesos de reforma electoral que se han venido dando desde los años ochenta y han atendido diversos ángulos que tienen que ver con la calidad de las elecciones. Algunos de ellos en los años recientes han celebrado sus comicios en medio de expresiones violentas (Oaxaca) o cuestionamiento ciudadano (Puebla), señalamientos de la oposición de utilizar recursos para beneficiar al PRI e incluso prácticas fraudulentas. En definitiva, estos estados, al igual que los gobernados por el PAN, revisten características institucionales muy heterogéneas, lo que señala que independientemente del partido en el gobierno o la capacidad de acuerdo en el sistema de partidos, se pueden construir otros capaces de lograr una democracia electoral más eficaz.

Tabla 2. Calidad democrática en los estados gobernados por el PRI

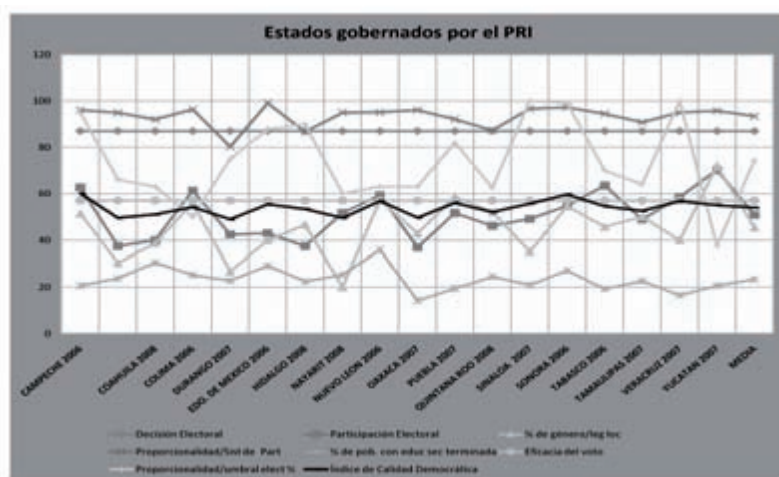
ESTADO (PRI) (1)	Decisión Electoral FH / Levine- Molina (2)	Participación Electoral (3)	Proporción de género en diputados locales. MR (% Mujeres) (4)	Proporcionalidad Partidos (5)	Población con educación secundaria terminada. % (6)	Eficacia del voto (Latinobarómetro) (7)	Proporcionalidad de umbral electoral. % (8)	Índice de Calidad Democrática (9)
CAMPECHE 2006	87	62.62	51.42	96.05	20.65	57	95	59.97
CHIHUAHUA 2007	87	37.43	30.30	94.91	23.72	57	66	49.55
COAHUILA 2008	87	39.93	38.70	92	30.5	57	63	51.02
COLIMA 2006	87	61.29	56	96.35	25.2	57	50	54.11
DURANGO 2007	87	42.40	26.66	80.22	22.8	57	75	48.89
EDO. DE MÉXICO 2006	87	42.96	40	99.07	29.17	57	87.8	55.38
HIDALGO 2008	87	37.40	46.66	86.66	22.47	57	90	53.40
NAVARRIT 2008	87	51.67	20	94.95	25.3	57	60	49.49
NUEVO LEÓN 2006	87	59.28	57.14	95.08	35.87	57	63	56.80
OAXACA 2007	87	36.87	42.86	96.04	14.22	57	63	49.62

Continuación.

ESTADO (PRI) (1)	Decisión Electoral FH / Levine- Molina (2)	Participación Electoral (3)	Proporción de género en diputados locales. MR (% Mujeres) (4)	Proporcionalidad Partidos (5)	Población con educación secundaria terminada. % (6)	Eficacia del voto (Latinobarómetro) (7)	Proporcionalidad de umbral electoral. % (8)	Índice de Calidad Democrática (9)
PUEBLA 2007	87	51.64	58.54	92.09	19.45	57	82	55.97
QUINTANA ROO 2008	87	46.14	52	87.28	24.52	57	62.5	52.06
SINALOA 2007	87	49.1	35	96.64	20.95	57	100	55.71
SONORA 2006	87	54.70	54.54	97.22	27.10	57	99	59.57
TABASCO 2006	87	63.48	45.72	94.44	19.27	57	70	54.61
TAMAULIPAS 2007	87	48.87	50	90.76	22.67	57	64	52.54
VERACRUZ 2007	87	58.5	40	94.98	16.57	57	100	56.76
YUCATÁN 2007	87	70.14	72	95.74	20.67	57	37.5	55.01
MEDIA	87	50.80	45.42	93.36	23.39	57	74.32	53.91

Fuente: elaboración propia.

La gráfica con un mayor número de matices es la del PRI, que gobierna actualmente 18 estados. Y 15 de ellos no han culminado su proceso de transición con la alternancia en el poder, de manera que si hubiera que distribuir responsabilidades respecto del estado en que se encuentran, la mayor sería para este partido por sus capacidades ejecutivas. No obstante, en estos estados podemos observar que existen áreas donde son más fuertes, como en el caso de los estados gobernados por el PAN, la decisión electoral, la proporcionalidad del sistema de partidos y en menor grado la de sistema electoral. Y es en la educación, donde es más notorio el déficit.



Estados gobernados por el PRD

Finalmente, tenemos los seis estados gobernados por el PRD que presentan números igualmente dispares que los gobernados por el PAN y el PRI. En Baja California Sur alcanza valores promedio de 48.64% que viene siendo uno de los más bajos del índice de calidad electoral; en el centro norte de Zacatecas logra un 53.25%, con lo que se sitúa en los niveles promedio; el Distrito Federal, que tiene el privilegio de gobernar práctica-

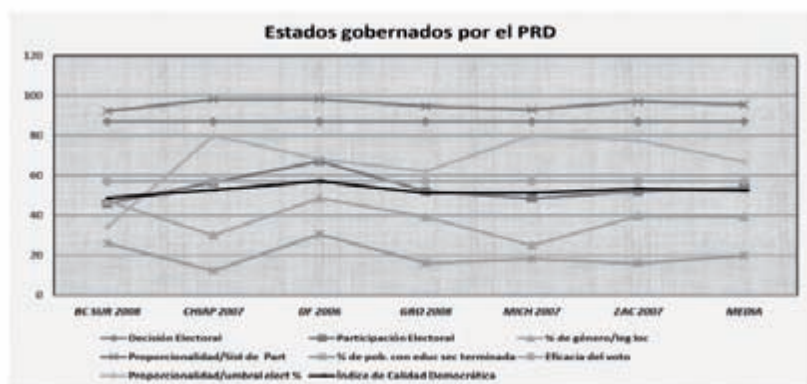
mente desde que el Jefe de Gobierno dejó de ser una prerrogativa del Ejecutivo federal para dar paso a los procesos electorales en la Ciudad de México y alcanzó un 57.03% lo que le sitúa en más altos niveles; en la región sur los datos rondan el 50% como lo podemos apreciar en Chiapas con 52.59, Guerrero con 50.97 y Michoacán con 51.08%. La media de los estados gobernados por el PRD es de un 52.96%. Afectan a este partido los bajos niveles de representación de la mujer en los congresos locales y las características sociodemográficas del sur del país, donde los niveles de educación de la población se encuentran entre los más bajos del país. Igual encontramos que la proporcionalidad del umbral electoral es muy baja en Baja California Sur (34) lo que significa que la exigencia mínima para acceder al congreso local no corresponde al promedio que debería representar considerando que el total de los diputados constituyen el 100 por ciento de la representación política. Valores similares los encontramos en el DF y Guerrero, con 68 y 62%, respectivamente. En suma, la textura de la democracia electoral de estos estados presenta las mismas insuficiencias del sistema y las particularidades de cada uno de ellos ofrecen un panorama que ronda en los niveles promedio del resto de estados.

Tabla 3. Calidad democrática en los estados gobernados por el PRD

ESTADO (PRI) (1)	Decisión Electoral FH/Levine-Molina (2)	Participación Electoral (3)	Proporción de género en diputados locales. MR (% Mujeres) (4)	Proporcionalidad Partidos (5)	Población con educación secundaria terminada. % (6)	Eficacia del voto (Latinobarómetro) (7)	Proporcionalidad de umbral electoral. % (8)	Índice de Calidad Democrática (9)
BAJA CALIFORNIA SUR 2008	87	45.83	47.06	92.25	25.97	57	34	48.64
CHIAPAS 2007	87	56.56	30.00	98	12.17	57	80	52.59
DISTRITO FEDERAL 2006	87	67.07	48.48	98.14	30.52	57	68	57.03
GUERRERO 2008	87	52.02	39.14	94.57	16.05	57	62	50.97
MICHOACÁN 2007	87	48.57	25.00	92.98	18.07	57	80	51.08
ZACATECAS 2007	87	51.94	39.70	96.96	15.9	57	77.5	53.25
MEDIA	87	53.67	39.23	95.48	19.78	57	66.92	52.26

Fuente: elaboración propia.

Finalmente tenemos la gráfica de los estados gobernados por el PRD, donde encontramos activos, además de las características comunes de la decisión electoral, la proporcionalidad en el sistema electoral y el sistema de partidos. Lo mismo en cuanto a participación electoral. Sus debilidades se encuentran fundamentalmente en los niveles educativos, aun a pesar del DF y Baja California Sur, donde son altos los niveles de los estudios formales y contrastantes con Chiapas y Guerrero.



En suma, la gráfica siguiente nos presenta las características de la media de calidad democrática en los tres bloques de estados. La del PRI es la más larga por el número de entidades que gobierna. Y la más corta es la del PRD. A la vista son perceptibles las crestas de los estados con mayor calidad como también aquellos que tienen un mayor déficit. Es en los estados donde gobierna el PRI donde se encuentran los niveles más altos aunque en ese mismo partido son observables también los que tienen una mayor debilidad institucional. Lo mismo sucede con los estados que gobiernan el PAN y el PRD, hay algunos donde los valores favorecen una mayor calidad, pero igual son notorios donde es evidente el atraso. No contamos con una medida externa de comparación que nos permita, con esa base, establecer si son buenas, regulares o abiertamente ma-

matices y el cual exponemos al medio académico para su análisis y discusión. Ahora, intentaremos responder a las preguntas inicialmente planteadas: ¿Por qué la democracia basada en procedimientos resulta más útil para el estudio de los sistemas electorales así como de su calidad? La revisión de la teoría nos indica que existe un esfuerzo en la ciencia política por dotarle de recursos empíricos y esto se ha logrado de manera más que suficiente como lo demuestran no sólo los desarrollos clásicos, sino ahora los índices contruidos por instituciones interesadas en el desarrollo de la democracia.

Era evidente cuando formulamos la cuestión de qué elementos comprensivos deberían ser tomados en cuenta para distinguir entre una buena y una mala democracia. La respuesta a la interrogante nos rebasó, pues lo electoral es una sola dimensión de calidad democrática. Hay otros ejercicios que incluyen muchos más indicadores y eso aproxima a una distinción más ajustada a esta realidad diversa. Es más sencilla la siguiente pregunta, sobre si podemos distinguir entre los buenos y los malos sistemas electorales. Podemos señalar que con el índice construido es posible diferenciar entre estados que tienen un comportamiento diverso considerando que en algunos casos los desarrollos son homogéneos, en otros diferentes y en unos más, abiertamente contrastantes. Con estos criterios podemos identificar cada uno de ellos, siendo necesario profundizar también en lo que nos muestran tablas y gráficas.

Ahora bien, al inicio nos planteamos el estudio de las dos dimensiones del régimen político: el sistema electoral y sus efectos en el sistema de partidos. Lamentablemente por razones de espacio no pudimos analizar más que algunos de sus indicadores, como se pueden constatar en el índice desarrollado, pero en una versión más amplia presentaremos los resultados de estas indagaciones. No obstante, nos queda claro que un régimen político que favorece la desproporcionalidad, si bien puede fortalecer un sistema bipartidista y lograr la gobernabilidad, igualmente puede propiciar lo contrario, por la exclusión de minorías políticas con capacidad de

influir en sectores específicos. Y por último, otro hallazgo de investigación es que durante mucho tiempo los diseños federales han determinado las características de los diseños electorales estatales, donde por su propia singularidad existen otros *cleavages* que deberían ser considerados en el momento de su diseño y, al no tenerlos en cuenta, quedan excluidos sectores que por su número y sus rasgos deberían estar incluidos de acuerdo a un principio de proporcionalidad (por ejemplo, mujeres o indígenas). Entonces, para responder sobre cuáles variables teóricas son más útiles para conocer la relación de los sistemas electorales con la calidad democrática nos inclinamos por el paradigma institucionalista, pues este nos permite comprender no sólo la naturaleza de estos sistemas, sino también su funcionamiento y los roles de los actores políticos.

Finalmente, la ciencia política ahora tiene a su alcance una serie de índices que han venido siendo aplicados para evaluar la democracia en general de los países de América Latina, aunque no en forma exclusiva, y casi siempre asociados con organismos interesados en medir la democracia de la región con objetivos distintos a los de la academia. Luego entonces, es imperativo que ésta elabore sus propios instrumentos, de manera que se pueda conocer el grado de avance que tiene el proceso de reforma institucional que se viene dando en el nivel subnacional.

En definitiva, la gran diversidad de trayectorias de construcción institucional confirma la existencia de lo que genéricamente se conoce como los “Méxicos electorales”, es decir, la variedad de diseños institucionales que tenemos en los estados y dada esa especificidad histórica obliga a pulir los instrumentos que utilizamos. Este trabajo, creemos, es pionero en los estudios de la evaluación de la democracia electoral local y por esa característica es antes que un destino un punto de partida teórico y metodológico. Evidentemente el lector discutirá la propuesta heterodoxa que aquí le presentamos. De ahí que esperamos que esta provocación intelectual se reflexione y podamos avanzar en esta línea de investigación vinculada al balance de la democracia electoral mexicana.

Fuentes consultadas

- Alcántara, Manuel. 2008. "Luces y sombras de la calidad de la democracia de América Latina". *Revista de Derecho* 6 (2º semestre).
- Anduiza, Eva y Robert Liñeira. 2006. El sistema electoral y la calidad de la democracia. En *Representación y calidad de la democracia en España*. ed. Antonia Martínez. Madrid: Tecnos.
- Beetham, David, Sarah Bracking, Iain Kearton y Stuart Weir, eds. 2002. *Manual de IDEA Internacional sobre la Evaluación de la Democracia*. Kluwer Law International. http://www.idea.int/publications/sod/upload/demo_ass_inlay_eng_L.pdf
- Cansino, César, José Ramón Cossío, Porfirio Muñoz Ledo y Diego Valdés. 2007. Calidad de la democracia en México: límites y perspectivas. Una reflexión a varias voces. En Cansino y Covarrubias.
- Cansino, César e Israel Covarrubias, coords. 2007. *Por una democracia de calidad: México después de la transición*. México: Centro de Estudios de Política Comparada y Ediciones de Educación y Cultura.
- Carbonell, Miguel. 2007. Calidad de la Democracia y Estado de Derecho en México. En Cansino y Covarrubias.
- Colomer, Josep M., (2002), *Instituciones Políticas*. Barcelona: Ariel Ciencia Política.
- Covarrubias, Israel. 2007. Calidad de la democracia y sistema ilegales en México. En Cansino y Covarrubias.
- Crespo, José Antonio. 2007. Calidad de la democracia y partidos políticos en México. En Cansino y Covarrubias.
- Dahl, Robert A. 1989. *La Poliarquía. Participación y oposición*. Madrid: Tecnos.
- Duhem, Mónica. 2006. "La Importancia de definir un concepto de calidad de la democracia". *El Cotidiano* 140, vol. 2 (noviembre/diciembre): 58-66.
- Gallagher, Michael. 1991. "Proportionality, disproportionality and electoral systems". *Electoral Studies* 1, vol. 10: 33-51.

- G. Bingham Powell Jr. 2006. "Calidad de la democracia: reciprocidad y responsabilidad". *Metapolítica* 39, vol. 8: 77-86.
- Hartlyn, Jonathan, Jennifer Mc Coy y Thomas M. Mustillo (diciembre 2008), La importancia de la gobernanza electoral y la calidad de las elecciones en la América Latina contemporánea. http://www.cartercenter.org/documents/Gobernanza_Electoral_Seminario_Mayo_2007.pdf
- Hernández Norzagaray, Ernesto. 2004. Sistema Electoral y Calidad de la Democracia en México. En *Elecciones y Diseño Institucional en México*. México: Universidad Autónoma de Sinaloa, Universidad Veracruzana e Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset.
- _____. 2003. "Sistema Electoral y Sistema de Partidos en México (1994-2000)", *Revista América Latina Hoy* 33 (abril).
- Holzner, Claudio A. 2008 "Voz y voto: Participación política y calidad de la democracia en México", *Revista América Latina Hoy* 45.
- Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA).
- Laakso, Markku y Rein Taagepera. 1979. "Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe", *Comparative Political Studies* 12: 3-27.
- Levine, Daniel y José Enrique Molina. 2007 "La calidad de la democracia en América Latina: una visión comparada". *Revista América Latina Hoy* 45: 17-46.
- Molina Vega, José Enrique y Valia Pereira Almas. 2006. "La democracia en América Latina: ¿Éxito o fracaso?" *CP* 37 (diciembre): 11-35. http://www.serbi.luz.edu.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0798- (citado el 11 de febrero de 2009).
- Molina Vega, José Enrique y Valia Pereira Almas. 2006. "La democracia en América Latina: ¿Éxito o fracaso?", *CP* 37 (diciembre): 11-35.

- Morlino, Leonardo. 2005. *Democracias y democratizaciones*, México: Cepcom.
- _____. 1986. "Consolidación democrática. Definición, modelo, hipótesis". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 35 (julio): 7-61.
- _____. 2004. "What is a 'good' Democracy", *Democratization* 5, vol. 11 (diciembre): 10-32.
- _____. 2007a. "Calidad de la democracia, notas para su discusión", *Metapolítica* 39, vol. 8: 37-53.
- _____. 2007b), "Explicar la calidad democrática: ¿Qué tan relevantes son las tradiciones autoritarias?" *Revista de Ciencia Política* 2, vol. 27: 3-22.
- O'Donnell, Guillermo. 1993. "Delegative Democracy", *Journal of Democracy* 5: 1.
- _____. y P. C. Schmitter. 1988. *Transiciones desde un régimen autoritario*, vol. 2 de América Latina. Buenos Aires: Paidós.
- Oñate, Pablo y Francisco A. Ocaña. 1999. "Análisis de datos electorales". *Cuadernos Metodológicos* 27.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2000. *Auditoría ciudadana sobre calidad de la democracia en Costa Rica, Proyecto de Nación*. Costa Rica.
- _____. 2003. Índice de democracia electoral.
- _____. 2004. *La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Argentina.
- Rae, Douglas W. 1993. Análisis del sistema electoral español en el marco de la representación proporcional. En *Quince años de experiencia. El Sistema electoral español*, Douglas W. Rae y Victoriano Ramírez. Madrid: McGraw-Hill.
- _____. 1972. *The Political of Electoral Laws*. New Haven: Yale University Press.
- Sartori, Giovanni. 2000. *Ingeniería constitucional comparada*. México: Fondo de Cultura Económica.

- _____. 1957. *Democrazia e definizioni*. Boloña: Il Mulino.
- Schmitter, Philippe C. 2007. "Las virtudes ambiguas de la rendición de cuentas", *Metapolítica* 39, vol. 8:61-73.
- Schumpeter, Joseph. 1942. *Capitalism, socialism y democracy*, Nueva York: Harper and Row.
- Taagepera, Rein y Shugart, Matthew S. 1989. *Seats and Votes: The effects and determinants of electoral systems*. New Haven: Yale University Press.
- _____ y Markku Laakso. 1980. "Proportional profiles of West European electoral systems", *European Journal of Political Research* 8: 423-446.
- Vargas Cullell, Jorge. *Calidad de la Democracia*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Universidad de Costa Rica. Diccionario Electoral. http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_diccionario/calidad%20de%20la%20democracia.htm
- Woldenberg, José y Pablo Becerra. 2000. *La Mecánica del Cambio Político en México. Elecciones, Partidos y Reformas*. México: Cal y Arena.

Independencia judicial: perspectivas conjugadas en contextos de consolidación democrática*

*Judicial Independence: Mixed Perspectives
in Democracy Consolidation Contexts*

Arturo Ramos Sobarzo**

RESUMEN

En el presente artículo se destacan tres perspectivas sobre la independencia judicial en el contexto de la consolidación democrática y de la construcción de instituciones como entes que resuelven conflictos. El estudio se encuentra aplicado a las cortes supremas y órganos terminales como instituciones que requieren un grado de independencia en la toma de decisiones respecto de otros poderes.

PALABRAS CLAVE: independencia judicial, instituciones, consolidación democrática.

ABSTRACT

The article explains three perspectives on judicial independence within the context of democratic consolidation and building institutions as entities

* Texto ganador del segundo lugar en el Concurso Internacional de Ensayo Jurídico sobre Ética Judicial de 2008 organizado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que representó a México en la fase internacional. El ensayo se circunscribe a partir del capítulo relativo a la independencia judicial del Código Iberoamericano de Ética Judicial. El jurado estuvo integrado por el doctor Héctor Fix Zamudio y los magistrados Jaime Manuel Marroquín Zaleta y Jorge Higuera Corona.

** Coordinador Regional de Jurisprudencia de la Sala Regional Xalapa.

that resolve conflicts. The study is applied to terminal bodies and supreme courts as institutions that require a degree of independence in making decisions about other government branches.

KEYWORDS: judicial independence, institutions, democratic consolidation.

A modo de justificación

El presente ensayo pretende exponer tres perspectivas sobre la independencia judicial para después relacionarlas en un proceso de consolidación democrática. Cabe señalar (como una advertencia y al mismo tiempo como justificación) que esta personal reflexión peca de ser una visión delimitada al ámbito del Poder Judicial en México, aunque tal vez algunas ideas de esta perspectiva bien podrían caber en otro tipo de sociedades y en diferentes países.

Consideramos que la región de Iberoamérica comparte, además de su historia, su cultura y su idioma, una serie de factores políticos y sociales que igualmente se traducen en otros aspectos como la actuación de los poderes judiciales. Por supuesto que el presente ensayo no pretende homogeneizar ni realizar una teoría general de la independencia judicial, si es que pudiera decirse algo así, sino simplemente exponer una serie de ideas que pueden ser tomadas en cuenta al valorar el papel de los poderes judiciales en países en donde se está realizando un proceso de construcción de instituciones y, dentro de ese renglón, las instituciones que resuelven conflictos.

Por otra parte, debe afirmarse que esta propuesta ensayística está referida a los órganos jurisdiccionales más altos dentro de una sociedad, es decir, a las cortes supremas y órganos terminales, que conforme a la moderna doctrina constitucional se conciben como tribunales constitucionales. En ese sentido, para efectos de este análisis excluimos a la independencia judicial en torno a jueces que no están encargados de las más altas funciones jurisdiccionales. La razón de ello es porque la propuesta que se presenta tiene que ver con la relación entre Poder Judicial y política, aspectos que tienen su versión más emblemática precisamente en las cuestiones que deben resolver las cortes supremas o tribunales constitucionales de un país. Es decir, cuando los órganos judiciales más altos de un país tienen que resolver aspectos de especial interés para los otros grandes actores de la vida nacional (me refiero a los otros poderes que conforman un

Estado), es cuando más se pone a prueba la cualidad de la independencia de estos órganos. Con ello no queremos decir que la independencia judicial no tenga manifestaciones en los jueces de menor jerarquía, ni que estos no tengan que resolver temas relevantes para los políticos de profesión, sino que por las facultades con las que cuentan los más altos órganos jurisdiccionales, éstos tienen que resolver cuestiones de interés nacional. Temas como el aborto, la eutanasia, una elección presidencial o la constitucionalidad de un proyecto de política económica son, por mencionar algunos, los temas que deben resolver las cortes supremas o tribunales constitucionales. Según lo que se resuelva, coincidirá o no con la postura de los diferentes partidos políticos, dentro y fuera del congreso, y por supuesto con el Poder Ejecutivo. Eventualmente, la independencia de los jueces de este estatus se enfrenta a los medios de comunicación, a sectores importantes de la sociedad e incluso al empresariado mismo. Es ahí donde el tema de la independencia judicial se somete a las más duras pruebas. Finalmente esa es la ubicación del juez en un Estado constitucional y democrático de derecho. Consideramos que contextos como estos ofrecen un campo importante para la reflexión de diversas perspectivas. Aunado a lo anterior, si sometemos estas hipótesis a ambientes relativos a la construcción democrática y de instituciones de un país, podemos obtener algunas piezas acerca de dónde se encuentra el tipo de análisis que realizamos alrededor de los jueces y de la situación de esta importante función. Esperamos que estas ideas no resulten demasiado extrañas para un auditorio de abogados y juristas, ni tampoco para los formados en ciencias sociales interesados en temas de la judicatura, pues este escrito pretende conjugar las diversas visiones estudiadas, y su propuesta metodológica trata de sacar provecho de uno y otro lados.

Tres entornos de la independencia judicial

De esta manera, el tema sobre la independencia judicial puede realizarse desde diversos ángulos. Una primera aproximación es desde el punto de

vista **deontológico**, es decir, desde la perspectiva de la ética o manera de actuar de cierta profesión, incluso de un sector concreto de un determinado gremio; en este caso, el relativo a la ética profesional de los jueces como parte de una ética de los abogados en general. Es precisamente este ámbito en donde podemos ubicar las reglas establecidas en el Código Iberoamericano de Ética Judicial y en el Código de Ética del Poder Judicial de la Federación, este último en México.¹

En una segunda noción desde una perspectiva más próxima a las ciencias sociales o a la ciencia política, el tema de la independencia judicial también ha sido una preocupación, sobre todo de manera reciente.² Por otra parte, en un tercer rubro debemos mencionar a la independencia judicial entendida como parte de todas aquellas disposiciones constitucionales y legales que refieren a medidas concretas para mantener tal garantía.

A partir de lo anterior, en el presente ensayo pretendemos partir del primer enfoque sin dejar de hacer referencia a algunas fuentes de carácter de las ciencias sociales, lo cual podrá ayudar a entender de mejor forma el fenómeno de la independencia judicial, porque la perspectiva que se propone es que los aspectos deontológicos pueden ser contrastados con tópicos propios de las ciencias sociales o de la ciencia política. Es decir, lo que se propone en este ensayo es analizar la independencia judicial como la **continuidad** entre una perspectiva meramente deontológica con la noción de independencia judicial como garantía constitucional, ya que debe tenerse presente a tal concepto como una cualidad elemental de los órganos jurisdiccionales, pues tiene una manifestación real mediante las garantías y mecanismos establecidos en las leyes y constituciones para conseguir dicha cualidad.

¹ Para una revisión de todos los códigos de ética judicial se recomienda acudir a la página de internet del Instituto de Investigaciones Jurisprudenciales y de Promoción y Difusión de la Ética Judicial perteneciente a la Suprema Corte de Justicia de México: www.scjn.gob.mx.

² Como bien lo explica Karina Ansolabehere, la preocupación de los jueces por parte de las ciencias sociales en la región latinoamericana se debe al mínimo interés de los estudiosos de esas disciplinas hasta hace algunos años. Véase. Ansolabehere, Karina. 2007. *La política desde la justicia*, 11-21. México: Fontamara. En ese mismo sentido Véase. Báez Silva, Carlos. 2007. *La independencia judicial*, XV-XVII. México: Porrúa.

*La independencia judicial
como aspecto deontológico o ético*

En el capítulo primero del Código Iberoamericano de Ética Judicial se establecen los principios relativos a la independencia judicial que deben nutrir a la actividad propia de un juzgador. Esta connotación, como la establecida en todos los códigos de ética de cualquier profesión, se refiere al modelo de conducta esperable en determinados aspectos de su función, es decir, esta idea pertenece a la deontología. De esta manera, Miguel Villoro Toranzo afirma que la deontología "... establece reglas para que los miembros de la misma profesión la desempeñen con dignidad y elevación" (1987, 12).³ Por otro lado, también se ha definido a la deontología profesional como "... aquella parte de la filosofía que trata del origen, la naturaleza y el fin del deber ser y no del ser" (Marsich 2000). Más concretamente, también se entiende como el "conjunto de reglas vinculadas al ejercicio profesional y principios que rigen determinadas conductas del profesional" (Marsich 2000).

Así, la independencia judicial desde el punto de vista de los primeros ocho artículos del Código Iberoamericano de Ética Judicial debe entenderse en el ámbito de la deontología jurídica o ética judicial y más concretamente en la ética de los jueces en Iberoamérica, es decir, se refiere a ese conjunto de reglas y principios que rigen en este ámbito específico de la profesión de abogado. Villoro Toranzo explica que el objetivo de estas normas tiene su origen y establecimiento por los miembros de una profesión

³ Cabe señalar que este mismo autor distingue entre ética y moral, las cuales si bien tienen el mismo significado etimológico (costumbre), la primera se refiere en todo caso, a las conductas consideradas como adecuadas que se practican, no las conductas ideales; mientras que la moral estudia las conductas que idealmente se deben seguir. Por otra parte, Martín D. Farrell distingue entre metaética, ética normativa y ética aplicada. La metaética da cuenta de la naturaleza de los juicios morales y el razonamiento moral. La ética normativa se entiende como las nociones de lo bueno y lo correcto; mientras que la ética aplicada concreta en algún área determinada las nociones de ética normativa. La ética de la función judicial es un ejemplo de ética aplicada. Véase. Farrell, Martín D. 2003. La ética de la función judicial. En *La función judicial. Ética y democracia*, 147. Barcelona: Gedisa/TEPJF/ITAM.

sobre todo con el ánimo de mantener su prestigio e imagen en una sociedad determinada (1987, 21). Cabe señalar que dichas normas como tales no gozan de coercibilidad como las de derecho positivo, aunque este mismo autor señala un caso de excepción: la colegiación obligatoria como sucede en algunos países del mundo.

La independencia judicial desde la perspectiva de las ciencias sociales

Como se ha esbozado líneas arriba, el estudio y preocupación por los fenómenos judiciales ha representado recientemente en América Latina un campo propicio para los estudiosos de otras disciplinas que no son estrictamente las jurídicas, sino propias de las ciencias sociales o la ciencia política. Lo anterior se debe, según Karina Ansolabehere, a la creciente importancia en las decisiones que toman los órganos jurisdiccionales de mayor jerarquía en los países de la región (2007, 19-20).⁴ En la actualidad es común que las cortes supremas o tribunales constitucionales en nuestros países estén decidiendo cada vez más acerca de cuestiones trascendentales. Temas como el aborto, la libertad de expresión, el régimen constitucional de competencias en los países que son una federación, las elecciones, entre otros son cada vez más frecuentes.⁵ Según el régimen constitucional de que se trate en cada país, dará forma a la manera de actuar de cada uno de los poderes judiciales, pero no cabe duda de que hay una tendencia mayor por estudiar estos fenómenos.

Otra razón que explica lo anterior es la gradual reducción del poder y presencia de los poderes ejecutivos en algunos de estos países. En la medida en

⁴ En ese mismo sentido Fix Fierro, Héctor, Poder Judicial en *Transiciones y diseños institucionales*. 1999. 170-1. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

⁵ Para una referencia de la evaluación de la independencia judicial en México Véase. Sánchez Cordero, Olga. *La independencia judicial en México*, trabajo preparado para la "Conferencia Judicial Internacional" organizada por el Centro para la Democracia, en la que fue presentado el 25 de mayo de 2000, en la ciudad de San Francisco, California, EUA, p. 57. Se puede consultar en internet en la siguiente página <http://www2.scjn.gob.mx/Ministros/oscgv/Conferencias.asp>.

que el presidencialismo ha perdido presencia real en el espectro público, esos ámbitos de decisión son ocupados por decisiones de otros poderes. En México es claramente sintomático esto, pues con el debilitamiento del presidencialismo, hoy en día tenemos instituciones más fuertes. Y en este sentido cabe señalar que no sólo el Poder Judicial federal se ha visto fortalecido, sino otras instituciones como el Congreso de la Unión, el Banco de México y la Comisión Nacional de Derechos Humanos, por mencionar algunos ejemplos.

En ese contexto, debe entenderse la indiferencia de antaño por los estudios de jueces y poderes judiciales. ¿Para qué estudiar un ente que no es quien finalmente decide? Sería una posible pregunta de quien contemplara buena parte del siglo pasado.

Es la presencia que empiezan a tener los poderes judiciales la que obliga a revisar la actuación del Poder Judicial que, en palabras de Sergio Aguayo, es el poder menos estudiado desde la ciencia política.⁶ Y uno de los temas predilectos para esta ciencia, si es que se habla de Poder Judicial, es su independencia.

De esta manera, desde las ciencias sociales, en un afán de establecer mecanismos fidedignos para calibrar la independencia de los jueces, se han hecho intentos de mediciones de muy diversa índole, que van desde el análisis de la consistencia jurídica y axiológica en las sentencias hasta la medición de la calidad de las instituciones que protegen la independencia, pasando por indicadores de percepción pública (Linares 2004). Sin embargo, como este autor afirma, no siempre existen consistencias en todos los análisis empleados, puesto que la gran cantidad de sentencias que implica evaluar hacen complicada la labor de escrutinio (Linares 2004).

Así, desde el punto de vista de la ciencia política o de las ciencias sociales, tal y como lo afirma Andreas Schedler (2005), la perspectiva en

⁶ Esta afirmación se realizó en el programa "Primer Plano", transmitido por Canal 11 en febrero de 2000.

torno a la independencia judicial denota, por parte de algunos académicos, de inicio, una cierta predisposición a la sospecha en el actuar de quienes fungen como jueces. Para algunos, en los ámbitos de interpretación de ciertas normas, muchas veces los juzgadores imponen su visión de las cosas disfrazadas de una coraza jurídica. Como este autor afirma, ante la ausencia, desde esta perspectiva, de los conocimientos puramente técnicos de la ciencia jurídica por parte de politólogos y periodistas, su análisis se concentra a partir de las relaciones del Poder Judicial con otros poderes, siempre con cierta suspicacia en torno a mostrar o no la independencia en sus funciones. Es decir, este análisis no necesariamente es a partir de los argumentos contenidos en las resoluciones (lo cual correspondería a un análisis interno, propio de los especialistas jurídicos) sino de la perspectiva externa, es decir, aquélla relativa a cómo se comportan los jueces frente a otros actores dentro de un Estado democrático de derecho. Esta disyuntiva, como bien señala el autor, muchas veces genera análisis parciales sin que se pueda conseguir un estudio integral de la independencia judicial. En todo caso, Schedler propone una perspectiva común que logre sumar diferentes aspectos. En el siguiente apartado trataremos de explicar la tensión que existe entre la idea de independencia judicial a partir de su estudio sociológico o politológico con la referencia de la deontología.

Paralelamente, según José Ramón Cossío, este desfase entre las perspectivas de las ciencias sociales e incluso de la prensa, en contraposición a la mentalidad jurídica, se debe a que se trata de dos racionalidades contrapuestas: la jurídica y la política.⁷ Esta tensión se manifiesta en casos, por ejemplo, donde la percepción pública (incluida la prensa) en un asunto penal, es de que el procesado es culpable mientras que la visión de los jueces es de que no hay pruebas para condenarlo. Este tipo de casos y de perspectivas

⁷ Conferencia magistral titulada Racionalidad jurídica y política, pronunciada en el "Congreso Internacional Dos décadas de Justicia Electoral en México. Perspectivas comparadas", realizada el 21 de noviembre de 2008 organizado por el TEPJF, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y la Agencia Española de Cooperación Internacional.

son las que continuamente están en choque, de ahí que el tema de la independencia judicial no escape a ello. Esto se explica por el tipo de entrenamiento de abogados en el manejo de aspectos puramente técnicos, por ejemplo los propios del derecho procesal (procedencias o improcedencias de juicios), elementos que escapan al estudio de otras disciplinas.

Es por ello que, se hace necesaria una perspectiva que conjugue diversas visiones para conciliar los aspectos positivos de uno y otro lado.

Tensión entre la perspectiva deontológica y la de las ciencias sociales

Así, una primera vertiente que podemos establecer entre la perspectiva deontológica (por llamarla de esta manera) o ética y la relativa a las ciencias sociales es que la diferencia que subyace entre ambas es la consistente entre el ser y el deber ser, y en ese sentido parece que nos encontramos con uno de los puntos irreconciliables. Esta división de materias hace necesariamente partir de parámetros diferentes. En este sentido, no es casualidad que esta disyuntiva coincide de alguna manera con el análisis de Andreas Schedler que ya mencionamos, relativo al análisis interno y externo de las sentencias de los jueces para calibrar la independencia judicial y en general su actuar.

De esta manera, si bien indudablemente dentro del contexto del Código Iberoamericano de Ética, la independencia se refiere a un ámbito deontológico, la propuesta en este documento se dirige en el sentido de contrastar tal aspecto con otras visiones.

La independencia judicial como garantía constitucional y legal

Como otra variante acerca de la categoría de independencia judicial, debemos entender la que se refiere a la garantía jurisdiccional, es decir, aquel diseño institucional y estructural referido a los jueces (nombramiento, selección,

permanencia, remuneración, entre otros). Luis Díez Picazo, al hablar de la independencia judicial, distingue tres niveles:

- Independencia personal. Conjunto de características derivadas de la situación en que la Constitución coloca al juez individualmente considerado, y que lo protegen de eventuales presiones ejercidas por los otros dos poderes políticos.
- Independencia colectiva. Tiene que ver con la protección a la judicatura en su conjunto frente a los demás poderes del Estado.
- Independencia interna. Ampara al juez, en su individualidad, frente al resto de la judicatura (Picazo 1992).

De los tres aspectos de los cuales habla el maestro Díez Picazo queremos destacar el rubro de **independencia personal**, el cual se refiere a todas aquellas disposiciones que se establecen para proteger la situación del juez. Las otras se refieren al blindaje de la posible presión que puede ejercerse desde diversos ámbitos a los juzgadores.

Así, la independencia judicial, para estos efectos ya no sólo es vista como un código de ética, ni tampoco se refiere al análisis que pueden hacer los politólogos, sino de normas previstas en el derecho vigente que están encaminadas a proteger la función jurisdiccional. De esta manera los rubros que versan de estas disposiciones se enfocan a:

- a) Selección y nombramiento de jueces.
- b) Remuneración.
- c) Régimen de responsabilidad.
- d) Estabilidad en el encargo.⁸

⁸ Para una revisión del régimen de la independencia judicial como garantía en México Véase. Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2006. *La independencia del Poder Judicial de la Federación*, 85-105. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación. De igual forma se recomienda la obra de Sánchez Cordero, *op cit. supra* nota 5. Por otro lado, dentro del derecho comparado, destaca el libro clásico de Lowenstein, Karl. 1970. *Teoría de la constitución*, 2ª ed., Barcelona: Ariel, sobre todo el capítulo VIII.

*La independencia judicial como objeto
de estudio de perspectivas combinadas*

En este apartado, lo que queremos desarrollar como objetivo anunciado al inicio del presente ensayo es que las tres perspectivas, lejos de ser ámbitos necesariamente dispares, resultan tener una relación en todo caso de **continuidad** entre las perspectivas deontológica y la relativa a la de independencia judicial como garantía constitucional y legal que pueden ayudar a entender de mejor manera el fenómeno de la independencia judicial.

Este tipo de vinculaciones no resultan del todo nuevas, pues hay quien vincula la noción de independencia judicial con control constitucional, pues para poder realizar efectivamente esta última función en un Estado democrático de derecho debe partirse de la premisa de la independencia (Ernst 2003).

Así, la noción deontológica de independencia judicial tiene una directa vinculación con la idea de independencia en el sentido de garantía constitucional y legal en virtud de que las reglas y principios de carácter ético son un presupuesto para la efectiva funcionalidad de los jueces. Es decir, el código de actuación de los jueces (el cual no es coercible directamente), impuesto a sí mismos como parte de un grupo o gremio, tiene una relación de **continuidad**, cuando en las normas constitucionales y legales se establecen mecanismos para garantizar un debido funcionamiento de los operadores jurídicos llamados jueces. En este sentido, las garantías impuestas a quienes ocupan las más altas funciones jurisdiccionales son de mayor exigencia, precisamente por el tipo de controversias a las que se van a enfrentar. De esta manera, tanto las normas éticas de conducta como las relativas a garantizar la independencia en el plano legal y constitucional se enfocan a optimizar la función judicial, es decir, tienen un lugar en común.

Así, la independencia judicial tiene que ver con el diseño institucional de los poderes judiciales. Los propósitos establecidos en los códigos

de ética no se agotan en ellos, sino que éstos ayudan a reforzar la función judicial. De esta manera, los buenos propósitos de la deontología o ética judicial se trasladan y encuentran cobijo en las normas que rigen la estructura, nombramiento, ascensos, remuneración, responsabilidad y estabilidad en el encargo. No serán ya sólo buenos deseos como normas éticas sin coercibilidad, sino que para hacer valer la independencia judicial existen normas positivas exigibles en los diversos ámbitos de la judicatura.

Por su parte, la noción entre independencia judicial deontológica y garantía jurisdiccional en relación con la perspectiva de las ciencias sociales es más complicada, puesto que las primeras se refieren a reglas y principios, y que están encaminadas a regir la conducta de los jueces, mientras que el análisis de la perspectiva de las ciencias sociales es descriptivo, es decir, es nuevamente la diferencia entre el deber ser y el ser.

Este aspecto es de notable importancia, puesto que en los análisis de la judicatura por sociólogos, politólogos o periodistas se soslaya la parte netamente argumentativa. Por otra parte, los análisis por juristas y abogados dejan a un lado ciertas variantes que pueden ser tomadas en cuenta para un mejor resultado, como pueden ser estadísticas, encuestas de percepción pública, y otras.

Así, a partir del intento de derrotero marcado, es como se pueden determinar las diferentes convergencias de las normas referidas del Código Iberoamericano de Ética Judicial. Dicho de otra manera, la naturaleza de estas normas, referidas a la independencia judicial, puede en algunas ocasiones encontrar otra norma de referencia constitucional o legal con el mismo contenido, de tal manera que la noción de independencia judicial se nutre de aspectos deontológicos, además de constitucionales y legales. De esta manera podrán obtenerse mejores estudios realizados si se toman en cuenta el mayor número posible de elementos y perspectivas.

Es decir, mientras que la independencia desde la ética judicial establece los principios de actuar de los juzgadores, la segunda representa los mecanismos efectivos que eventualmente pueden ser exigibles mediante instrumentos jurídicos, pero que en todo caso la relación es de continuidad porque, primeramente, el actuar de los jueces se realizará en torno a una determinada ética de conducta aceptada por los miembros de este gremio. El análisis de los principios propios de la ética de los juzgadores podrá ser contrastado con los resultados que arrojen los análisis de los sociólogos y de los politólogos.

Las normas del Código Iberoamericano de Ética Judicial

En este apartado se pretende hacer un ejercicio más pragmático en relación con los enfoques conjugados. Todos los ámbitos a los que nos hemos referido (independencia judicial como ética de los jueces, como análisis político o sociológico, o como garantía constitucional) pertenecen a un aspecto común: lograr el mejor desempeño de los jueces. A continuación reproduciremos las normas de los ocho primeros artículos del Código Iberoamericano de Ética Judicial, relativos a la independencia judicial, para analizarlos de forma individual y determinar sus vinculaciones a la perspectiva política o como garantía jurisdiccional.

ART. 1º.- Las instituciones que, en el marco del Estado constitucional, garantizan la independencia judicial no están dirigidas a situar al juez en una posición de privilegio. Su razón de ser es la de garantizar a los ciudadanos el derecho a ser juzgados con parámetros jurídicos, como forma de evitar la arbitrariedad y de realizar los valores constitucionales y salvaguardar los derechos fundamentales.

El primer artículo de este código representa una norma con la mayor vinculación a la idea de independencia judicial como garantía constitucio-

nal y legal. Cuando se afirma de forma categórica que las instituciones en el marco del Estado constitucional están para garantizar la independencia judicial "... no están dirigidas a situar en una posición de privilegio" al juez, sino está indicando que no se trata de establecer que un grupo de personas que tienen la función de ser jueces vivan mejor que el resto de la sociedad por el mero hecho de tener esa profesión, sino que, en razón de la labor a realizar, necesitan ciertos condicionamientos para operar de mejor manera, e incluso en beneficio de los justiciables, es decir de la potencial población que acudiría a solicitar la resolución de conflictos jurídicos. De este modo, las instituciones a las que hace referencia el artículo primero son todas aquellas destinadas al nombramiento, ascenso, remuneración y estabilidad en el cargo. Es, pues, éste el mejor ejemplo de que los códigos éticos no son sólo buenos deseos y propósitos para la función de los jueces, sino normas que tienen una traducción en normas positivas exigibles establecidas por los legisladores de los países. Por supuesto que no debe perderse de vista que cada país podrá establecer las medidas y mecanismos que considere oportunas para garantizar la viabilidad de la independencia de los poderes judiciales, de ahí que el derecho comparado pueda ofrecernos un sinfín de sistemas. Finalmente, a lo que se refiere el Código Iberoamericano de Ética Judicial es que existan estas condiciones institucionales para lograr la cualidad de la independencia.

En la segunda parte de este artículo se hace referencia a que para lograr la independencia del juzgador mediante las instituciones y mecanismos propios de un Estado constitucional, debe garantizar resolver con "... parámetros jurídicos..." a favor de "... los valores constitucionales y salvaguardar los derechos fundamentales". Aquí nuevamente encontramos otra vinculación de la independencia judicial con el diseño institucional de un Poder Judicial. En esta parte del código se afirma que para lograr dicha independencia es necesario juzgar con parámetros jurídicos y no de otra índole. A partir de un diseño institucional podrá el juez de mejor

manera desarrollar esta actividad, ya que si las cortes supremas u órganos jurisdiccionales terminales no cuentan con instrumentos de control constitucional, no podrán conseguir esos objetivos de protección de valores constitucionales y derechos fundamentales.⁹

ART. 2º.- El juez independiente es aquel que determina desde el Derecho vigente la decisión justa, sin dejarse influir real o aparentemente por factores ajenos al Derecho mismo.

Ésta es otra de las normas que se relacionan con aspectos de la independencia como garantía jurisdiccional e incluso con la teoría del derecho y la forma como los jueces asumen su función. Esta norma, como se puede observar, hace alusión tanto a la independencia positiva como la negativa. Sebastián Linares se refiere a la primera con el siguiente enunciado: “el juez debe resolver un caso de modo neutral sujetándose exclusivamente a la regla de decisión que se deriva de la interpretación de las fuentes del derecho y de la verdad de los hechos” (Linares 2004). La segunda, por tanto, se refiere como la ausencia o inexistencia de vínculos entre el juez individual y sujetos como gobierno, legislatura, medios de comunicación, grupos de poder económico, organizaciones no gubernamentales, otros jueces, público general y órganos no jurisdiccionales pertenecientes al sistema de justicia (Linares 2004). Por tanto, dicha norma del código de ética es una de las normas fundamentales que giran en torno a la independencia judicial, puesto que evoca los aspectos positivos y negativos, y que despiertan el mayor interés por parte de los estudiosos de la ciencia política.

En este aspecto es muy importante señalar la distinción entre la independencia que debe tener todo juzgador y las predisposiciones y las

⁹ Cabe señalar el caso del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, órgano terminal en la materia, el cual no podía inaplicar artículos legales por inconstitucionales de acuerdo con la contradicción 2/2000 resuelta por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Actualmente por reforma constitucional, dicho Tribunal cuenta con facultades para inaplicar artículos legales por ser contrarios a la Constitución.

maneras de abordar los conflictos puestos a consideración de cada uno de los jueces. Es decir, es muy distinto que un juez no sea independiente porque se vea obligado a resolver por presiones de determinada índole, que afirmar que un juez carece de independencia porque, como cualquier persona, tiene determinados prejuicios y aficiones. Y es precisamente un espíritu indeterminado el que subyace en ciertos estudios e investigaciones cuando se intenta evaluar la independencia de los jueces desde este punto de vista. Determinar si la decisión de un juez consistente en dejar siempre que los menores permanezcan con la madre en casos de divorcio en lugar del padre, por considerar dicho juzgador, supongamos en este ejemplo, que dichos menores siempre estarán mejor con la madre, es un condicionamiento que escapa al control o evaluación por parte de cualquier científico social. Lo único que queda aquí es la sospecha. Es decir, el hecho de que un juez simpatiza con determinadas causas no quiere decir que por ese simple hecho carece de independencia. Estos elementos pueden tomarse en cuenta, pues se reconoce que esa información puede ser valiosa. Lo que aquí quiere decirse es que este tipo de elementos subjetivos y predeterminados de los jueces (que muchas veces preocupan a periodistas y politólogos), que pueden llegar a tenerlos como cualquier persona, no necesariamente y bajo cualquier circunstancia pueden tomarse en cuenta para efectos de medir o no la independencia, pues escapan a cualquier control racional. Es posible tomar ciertos elementos, pero de todas formas deberán evaluarse en correspondencia con otros aspectos. En conclusión, no porque un juez tenga determinados gustos e inclinaciones, necesariamente debe considerársele como dependiente o carente de independencia.¹⁰ En todo caso, habrá que ver cada resolución en cuestión

¹⁰ En este sentido se manifestó, por mencionar un ejemplo, Salvador Nava Gomar en el Seminario de Jurisprudencia Electoral realizado el 4 de abril de 2008 en el auditorio José Luis de la Peza del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la mesa redonda "La influencia de la teoría jurídica en la jurisprudencia". En ella destacó que es impensable esperar que los juzgadores sean unos entes desapegados del mundo que viven y han vivido.

respecto de otros casos para evaluar la conducta y congruencia en casos similares del juzgador, lo cual, de ser así, la discusión se traslada a un ámbito de responsabilidad y control de la judicatura, es decir, nuevamente las normas éticas tienen una correlatividad en las disposiciones positivas de control de la judicatura.

Por otra parte, respecto a este mismo artículo, considero que la falta de independencia judicial no debe confundirse con cómo abordan diferentes jueces la manera de interpretar las normas jurídicas. En años recientes, en el medio mexicano se puede encontrar quien distinga a ciertos jueces entre **garantistas** por un lado y otros de corte más ortodoxo.¹¹ Y en este punto vemos cómo el tema de la independencia judicial se traslada al terreno de la interpretación jurídica. Es decir, determinar si un juez o magistrado es independiente por la manera en la que asume el papel de intérprete de las normas jurídicas son dos aspectos muy diferentes, pero que en las evaluaciones de la independencia de los juzgadores muchas veces se toma en cuenta.

ART. 3º.- El juez, con sus actitudes y comportamientos, debe poner de manifiesto que no recibe influencias —directas o indirectas— de ningún otro poder público o privado, bien sea externo o interno al orden judicial.

Este precepto corresponde más a una norma de corte ético, puesto que habla de manifestarse como independiente. En ese sentido, este artículo del código en comento tiene relación con una de las críticas que a veces se hacen a los poderes judiciales. Deben manifestarse como imparciales, no sólo deben serlo, pues si tomamos en consideración que cada vez tienen éstos una mayor presencia y escrutinio en la sociedad,

¹¹ Por mencionar un ejemplo véase. Carbonell, Miguel. 2008. "El año de la Corte". *El Universal*, 11 de enero. También puede consultarse en internet en <http://www.el-universal.com.mx/editoriales/39454.html>.

poco favor se haría un integrante si no se condujese de esa manera o de una forma decorosa. Cabe señalar que hay quien va más lejos al afirmar que, por la trascendencia de su función, deben tener un comportamiento ético adecuado de sus actos privados sin caer en situaciones impropias, es decir, hay una mayor exigencia hacia los jueces en sus conductas privadas, situación que ayudará, en todo caso, a detectar ciertas preferencias que eventualmente pueden mostrar aspectos de cómo votará bajo determinados parámetros (Malem 2003).

Sin lugar a dudas esta norma tiene su repercusión en el derecho positivo cuando, por ejemplo, exige a los jueces no aceptar otro cargo público mientras fungen con tal carácter, incluso de no poder litigar, por algún tiempo, cierto tipo de asuntos de los que conocía con tal investidura, una vez abandonado el cargo.

Así, la importancia de no sólo ser independiente como juez, sino demostrarlo públicamente es una regla importantísima para el funcionamiento de la judicatura, ya que como afirma Luis Díez Picazo (1992, 20) “la percepción por parte de los ciudadanos de que sus jueces actúan con independencia es una de las circunstancias necesarias para que asuman y aprecien los valores en que se funda el Estado de Derecho... no basta que se haga justicia, sino que debe ser vista”.

ART. 4º.- La independencia judicial implica que al juez le está éticamente vedado participar de cualquier manera en actividad política partidaria.

De esta norma, por sí misma, se entiende su contenido esencialmente ético y, por supuesto, repercute en el sentido de garantía; sin embargo es sintomático que se refiera a la actividad política partidaria y no, por ejemplo, a otros ámbitos de la política que también pueden generar presión en los jueces. Respecto a este rubro resulta de especial interés la carrera judicial especializada en materia electoral, en donde por obvias razones y por ma-

yoría de razón se impide, a quienes aspiren a las funciones jurisdiccionales en esta materia, mantener algún vínculo con la actividad partidista.¹²

ART. 5º.- El juez podrá reclamar que se le reconozcan los derechos y se le suministren los medios que posibiliten o faciliten su independencia.

Nuevamente vemos con total claridad, en este punto, que dicha norma tiene una correspondencia con las normas que rigen en cada país respecto a la carrera judicial. Esto implica la estabilidad en el encargo, los ascensos, el régimen de responsabilidades al que está sujeto, así como la remuneración. Cabe señalar que dicha norma se dirige al juez en lo individual, sin embargo, dentro de las disposiciones que implican la independencia judicial cabe señalar el régimen presupuestario destinado al Poder Judicial, que en algunos países tiene una proporción fija de recursos cada año para su funcionamiento.

ART. 6º.- El juez tiene el derecho y el deber de denunciar cualquier intento de perturbación de su independencia.

El artículo sexto reproducido viene a ser una norma complementaria de la independencia judicial, ya que parte de ésta radica en la posibilidad de denunciar la posible perturbación en el actuar judicial. Eventualmente pueden existir normas en el derecho positivo vigente en el sentido de facilitar tal denuncia.

ART. 7º.- Al juez no sólo se le exige éticamente que sea independiente, sino también que no interfiera en la independencia de otros colegas.

A esta referencia concreta de la independencia judicial, algunos la denominan independencia interna, y consiste en la ausencia de injerencias

¹² En abril de 2008, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolvió un caso relacionado con estos tópicos.

en el actuar de un juez por parte del resto del Poder Judicial en cuestión. En este supuesto, la conexión con la idea de la jurisprudencia o del precedente judicial en otros países salta a la vista, aunque en primera instancia se refiere a la injerencia que puede sufrir un juzgador por otro de igual o mayor jerarquía. Sin embargo, no porque en ciertos países se establezca un sistema como el mexicano, en el que la ley marca que la jurisprudencia es obligatoria, es decir, determinados criterios establecidos por los órganos terminales de justicia deben ser seguidos por los tribunales de menor jerarquía, necesariamente se ve mermada la independencia. En todo caso, tal sistema tiene el objetivo de dar coherencia al orden jurídico.

ART. 8º.- El juez debe ejercer con moderación y prudencia el poder que acompaña al ejercicio de la función jurisdiccional.

Finalmente, por lo que se refiere a esta norma, su calidad eminentemente ética se muestra a todas luces. Se refiere al comportamiento del juez en la función misma de resolver conflictos. Esto incluye desde luego el trato a su personal, así como el manejo de todos los elementos que se ponen a su disposición en razón del cargo.

La independencia judicial en países de consolidación democrática

Una vez establecidos los vínculos en diversos órdenes relativos a la independencia judicial, el siguiente apartado pretende ubicar este tema en un contexto de países en procesos de democratización relativamente recientes. Dos son los motivos que provocan hacer la siguiente reflexión:

- a) El primero de ellos es respecto a que la idea de países en proceso de consolidación democrática es una categoría que es más o menos común en Latinoamérica (con las debidas salvedades que esta afirmación implica, porque tal vez un análisis con enfoques

diferenciados país por país podría arrojarlos diversos resultados, sin embargo, la consideración aquí hecha es en el sentido de una visión general de la región).

- b) Por otro lado, me parece que el tema de la independencia judicial tiene especiales connotaciones en países en procesos de consolidación democrática, pues como ha sucedido en México, en la medida que el presidencialismo ha perdido presencia, esto ha dado lugar a un desarrollo de otros poderes.¹³ Tal vez en el presente enfoque se encuentra entre líneas lo acontecido en México en relación a su Poder Judicial Federal, sin embargo, tales consideraciones bien podrían entenderse en países con situaciones más o menos similares.

En este sentido, el tema de la independencia judicial puede tener diversos desdoblamientos, pero, como afirmamos, en países de consolidación democrática tiene asideros muy peculiares. Como se ha afirmado por estudiosos del funcionamiento de los poderes judiciales en América Latina, éstos han presentado históricamente un grado importante de dependencia en relación con los poderes ejecutivos (Ansolabehere 2007, 19-21). Sin embargo, en años recientes, ciertos países han mostrado avances importantes en relación con el Poder Judicial y los otros poderes del Estado, además de su interacción con otros actores sociales.¹⁴

Visto de esta manera, algunos países hacen una apuesta importante a renovar y dotar con mejores capacidades a los poderes judiciales. Sin este empuje por políticos, académicos y por una sociedad exigente de una mejor justicia, no se hubiera podido arribar a mejores condiciones de la

¹³ Para un análisis de los cambios de régimen en el diseño y posterior funcionamiento de la Suprema Corte mexicana véase. Cossío, José Ramón. 2004. *La teoría constitucional de la Suprema Corte*. México: Fontamara.

¹⁴ Aspectos como estos pueden verse en una mayor y más fuerte organización de los países iberoamericanos, como son las cumbres de poderes judiciales y el establecimiento mismo de su código de ética judicial.

judicatura. De ahí que, como todos sabemos, en la década de los 90 en México, es cuando se realizan verdaderos cambios en la estructura y funcionamiento no sólo de la Corte, sino de todo el Poder Judicial Federal. Nunca como antes en el siglo XX se habían visto apuestas de tal dimensión. Sin estas reformas, la independencia de la Suprema Corte no se hubiera conseguido del todo.

Así, es en ese contexto donde el tema de la independencia cobra vital importancia, puesto que una determinada sociedad genera expectativas importantes en torno a sus instituciones, si es que se ha hecho una apuesta importante por una reforma institucional. Esta expectativa puede ser comparable, hasta cierto punto, con las expectativas generadas por candidatos más o menos exitosos en determinadas campañas políticas. Cuando una sociedad ha hecho importantes inversiones en rubros como educación o salud, es lógico que se espere un mejor nivel educativo y de salubridad. De igual manera sucede con la justicia.

Y tal vez el punto clave de todo esto es que, finalmente, nuestros países en muchos sentidos están construyéndose, de ahí que resulte más complicado entender las diversas facetas de esta implicación, en este caso, la independencia o la carencia de ésta por parte de las cortes supremas.

Así, los procesos de democratización están acompañados de renovación o establecimiento de instituciones nuevas, en donde, al haberse invertido acciones y recursos de manera notable, existe una mayor revisión de sus actuaciones. De estos avatares no resultan ajenos los poderes judiciales, puesto que como parte de las instituciones medulares de una sociedad empiezan a ser objeto de un escrutinio más riguroso.¹⁵ Incluso dentro de una visión propia de un Estado democrático y constitucional de derecho, la actuación de los poderes judiciales cobra una importancia notable, independientemente de si se encuentra en procesos de democratización.

¹⁵ En ese sentido, en México podemos observar un periodismo especializado en cuestiones judiciales, incluso secciones editoriales, similar a lo que ocurrió años atrás con el periodismo dedicado a aspectos económicos o financieros.

Es por lo anterior que en circunstancias con estas características se exigirá una clara manifestación de independencia por parte de las actuaciones de los poderes judiciales en relación con otros poderes o actores sociales, puesto que se ha apostado e invertido mucho en ello. Así, para confirmar el grado de independencia conseguido, hay una exigencia no revelada expresamente en diversos sectores de las sociedades, de que las cortes supremas u órganos terminales de justicia deben resolver necesariamente de forma desfavorable a aquellos entes que en otros tiempos actuaban al margen de controles judiciales. Esto es un fenómeno que se presenta en México y también en otros países de la región.

Es decir, al contar con nuevos instrumentos de control constitucional, mayor presupuesto, mejores condiciones y mecanismos para la estabilidad y depuración en los cuadros de la judicatura, la exigencia de una sociedad se encaminará a un afán de establecer mejores resoluciones judiciales, lo cual implica que quienes en otros tiempos se encontraban impunes, hoy en día podrán encontrarse ante fallos adversos, impensable en otros momentos. Dicho en otras palabras, y para señalar más concretamente a los personajes de un posible escenario público nacional, si un Presidente de la República de algún país publicaba una ley aprobada por el Congreso, y existía un aspecto de inconstitucionalidad, esa ley era muy difícil de ser anulada. En cambio, si con posterioridad se establecen mecanismos de control constitucional donde una minoría parlamentaria puede cuestionarla e impugnarla ante el Tribunal de mayor jerarquía de un país, dicho Órgano Jurisdiccional se constituye como un actor fundamental en la vida pública de una sociedad.

Esta circunstancia se puede palpar en nuestro país, donde una vez abierta la puerta de la justicia, tendrían lugar asuntos semejantes en donde se definirían situaciones propias de poder.

En el contexto descrito se daría lugar a episodios como, por ejemplo, el que un poder que tradicionalmente tenía un papel discreto en el escenario nacional se encuentra ante la posibilidad de resolver en contra del

Presidente de la República o de manera desfavorable a los partidos políticos dominantes. Con parámetros como estos es donde la independencia judicial en verdad se pone a prueba, puesto que en los recintos de magistrados y ministros estarán resolviéndose cuestiones de interés nacional. De manera paralela, sería inocente pensar que diversos actores políticos, por un lado los medios de comunicación e incluso la sociedad civil, no busquen algún tipo de presión en las altas esferas de la judicatura, sobre todo si tienen intereses de por medio, de ahí que la independencia judicial como garantía cobra una importancia vital. Y no me refiero a intentos burdos de corrupción, sino a un tipo de presión más sofisticada como la declaración de un político importante, la confrontación verbal ante los medios de comunicación, una marcha o una manifestación con un aforo tumultuoso de personas en la plaza pública, son las formas de manifestación en las sociedades actuales. Me parece que hablar de independencia judicial en nuestros días es tener en mente estos problemas.

Y ante ello, la experiencia propia como país y el derecho comparado ofrece un vasto panorama para fortalecer la independencia judicial, la cual apela desde la búsqueda de la mejor argumentación jurídica en la resolución de los distintos casos hasta dotar de diferentes mecanismos para fortalecer la actividad de jueces y magistrados.

En todo caso, el esfuerzo de este escrito es aclarar las diferentes dimensiones y perspectivas sobre la independencia judicial. A partir de lo anterior, tanto pueden ayudar a los enfoques que politólogos, sociólogos y periodistas hacen, por un lado, como la labor realizada por los mismos abogados y juristas.¹⁶ A veces la discusión en torno a los avatares judiciales se vuelve un diálogo de sordos, pues (con las debidas excepciones) mientras los estudiosos de las ciencias sociales se muestran reacios a entender, en algunas ocasiones, consideraciones, por ejemplo, de índole

¹⁶ Incluso podemos encontrar una división entre abogados litigantes, abogados dedicados a la judicatura, abogados de la academia y abogados funcionarios públicos.

técnico-procesal, los abogados se niegan a utilizar variables como las estadísticas, encuestas o percepciones de opinión pública. En la medida en que unos y otros puedan acercarse a un mutuo entendimiento, las realidades, balances y valoraciones del actuar judicial serán de mayor valía, pues se nutrirán de una visión multidisciplinaria. En ese sentido, el cambio de concepciones y mentalidades entre uno y otro renglón implicará varias generaciones; sin embargo, creo que los primeros pasos empiezan a darse.

Conclusión

Después de haber expuesto algunas ideas personales en torno a la independencia judicial, podemos concluir que los diversos enfoques que pueden realizarse alrededor de ella deben considerarse y comprenderse a partir de las herramientas utilizadas y la racionalidad propia de la cual se parte.

Por otro lado, la independencia judicial en ámbitos de consolidación democrática presenta peculiaridades propias, pues bajo esa lupa hay una expectativa de que tales instituciones, nuevas y fortificadas, resolverán conforme a una determinada idealización de esta institución. Es verdad que si ello sucede provocará en una sociedad la sensación de que las instituciones están funcionando, sin embargo, también la crítica de las resoluciones judiciales (y ello implica la academia, los medios de comunicación y todo interesado en estos fenómenos) debe atender a las razones expuestas y a partir de ahí construir los señalamientos atinentes. Esperar que, para demostrar independencia por parte de cortes supremas y tribunales constitucionales, es requisito ineludible resolver desfavorablemente a quienes en otros tiempos se consideraban imposibles de condenar o siquiera juzgar, sería entonces no ser independiente, pues se resolvería a partir de otro tipo de presiones y un determinado ambiente de expectativas generadas. No debemos perder la brújula en ese sentido.

Fuentes consultadas

- Ansolabehere, Karina. 2005. "Jueces, política y derecho: particularidades y alcances de la politización de la justicia". *Isonomía, Revista de Teoría y Filosofía del Derecho* 22 (abril): 39-64.
- _____. 2007. *La política desde la justicia: cortes supremas, gobierno y democracia en Argentina y México*. México: Fontamara/FLACSO.
- Báez Silva, Carlos. 2007. *La independencia judicial*. México: Porrúa.
- Carbonell, Miguel. 2008. "El año de la Corte". *El Universal*, 11 de enero. <http://www.el-universal.com.mx/editoriales/39454.html>
- Cossío, José Ramón. 2004. *La teoría constitucional de la Suprema Corte*. México: Fontamara.
- _____. 2008. Racionalidad jurídica y política. Conferencia magistral pronunciada en el Congreso Internacional "Dos Décadas de Justicia Electoral en México. Perspectivas comparadas", 21 de noviembre en la Ciudad de México, organizado por el TEPJF, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y la Agencia Española de Cooperación Internacional.
- Dalla Vía, Alberto. 2005. "Los jueces frente a la política". *Isonomía, Revista de Teoría y Filosofía del Derecho* 22 (abril): 19-38.
- Diez Picazo, Luis María. 1992. "Notas de derecho comparado sobre la independencia judicial". *Revista Española de Derecho Constitucional* 34 (enero-abril): 20.
- Ernst, Carlos. 2003. Independencia judicial y democracia. En *La función judicial, ética y democracia*. Barcelona: Gedisa/Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación/ITAM.
- Farrell D., Martin. 2003. La ética de la función judicial. *La función judicial, ética y democracia*. Barcelona: Gedisa/Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación/ITAM.
- Ferrajoli, Luigi. 1995. *Derecho y razón*. Madrid: Trotta.
- Fix Fierro, Héctor. 1999. Poder Judicial. En *Transiciones y diseños institucionales*. México: IJ-UNAM.

- Linares, Sebastián. 2004. “¿Qué es y cómo se mide la independencia judicial”. *Política y Gobierno* 1, vol. XI (1er. semestre): 73-136.
- Lowenstein, Karl. 1970. *Teoría de la Constitución*, 2ª ed. Barcelona: Ariel.
- Malem, Jorge. 2003. La vida privada de los jueces. En *La función judicial, ética y democracia*. Barcelona: Gedisa/Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación/ITAM.
- Marsich, Humberto Mauro. 2000. *Manual de deontología jurídica*, 1ª reimpr. Querétaro: FUNDAp.
- Nava Gomar, Salvador. 2008. Conferencia pronunciada en el marco del Seminario de Jurisprudencia Electoral en la mesa redonda “La influencia de la teoría jurídica en la jurisprudencia”, 4 de abril en la Ciudad de México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Sánchez Cordero, Olga. *La independencia judicial en México*, trabajo preparado para “Conferencia Judicial Internacional” organizada por el Centro para la Democracia, en la que fue presentado el 25 de mayo de 2000, en la ciudad de San Francisco, California, EUA. <http://www2.scjn.gob.mx/Ministros/oscgv/Conferencias.asp>
- Schedler, Andreas. 2005. “Argumentos y observaciones: de críticas internas y externas de la imparcialidad judicial”. *Isonomía, Revista de Teoría y Filosofía del Derecho* 22 (abril): 65-95.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2006. *La independencia del Poder Judicial de la Federación*, México: Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Taruffo, Michele. 2005. “Jueces y política: de la subordinación a la dialéctica”. *Isonomía, Revista de Teoría y Filosofía del Derecho* 22 (abril): 9-18.
- Villoro Toranzo, Miguel. 1987. *Deontología jurídica*. México: Universidad Iberoamericana.

Sección
Estados



Acciones por omisión legislativa como medio de control constitucional en materia electoral

*Actions Due to Legislative Omission
as a Means of Constitutional Control in Electoral Issues*

Raúl Montoya Zamora*

RESUMEN

En el artículo se describen las características de las “acciones por omisión legislativa”. Para ello, en primer lugar, el autor realiza una aproximación conceptual sobre su significado y un estudio dogmático acerca de la regulación de la institución de mérito en la legislación extranjera y en el constitucionalismo estatal. Finalmente, establece una propuesta de reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que se incluya el medio de control constitucional denominado precisamente “acciones por omisión legislativa”.

PALABRAS CLAVE: acciones por omisión legislativa, control constitucional.

ABSTRACT

The article describes the characteristics of the “actions due to legislative omission.” The paper takes a conceptual approach to the legislative omission and a dogmatic study about the regulation of the merit insti-

* Secretario de Estudio y Cuenta del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Durango adscrito a la Ponencia de la magistrada Hortensia Alvarado Cisneros.

tution in the foreign law and state constitutionalism. It finally proposes to amend the Constitution of the United Mexican States, where the means of constitutional control actions due to legislative omission are provided.

KEYWORDS: legislative omission, constitutional control.

Planteamiento introductorio

La evolución del control constitucional en México ha crecido a pasos agigantados, lo que demuestra que la Carta Magna y sus contenidos empiezan a ser tomados en serio en la consolidación de la democracia mexicana.

Para ilustrar esa evolución se pueden citar como últimos referentes la reforma constitucional en materia electoral de noviembre del año 2007, y la correspondiente reforma legal del año 2008, en donde, dentro de lo que interesa, se dio un avance significativo en el control constitucional en la materia electoral al facultar a las Salas del Tribunal Electoral a resolver sobre la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la Constitución. En tales casos la Sala Superior informará a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).

No obstante lo anterior, falta mucho por hacer para perfeccionar al máximo los mecanismos que permitan hacer posible que la Carta Magna sea efectivamente la norma suprema.

En efecto, se tiene en cuenta que dentro de los mecanismos actualmente consagrados para asegurar la efectividad de la Constitución no se incluye expresamente alguno que permita controlar la inactividad del legislador, es decir, los casos en que éste ha sido omiso en regular algún aspecto sustancial ordenado en la Constitución General de la República.

Si bien es cierto que la SCJN, con un criterio progresista sobre el control constitucional, al resolver la Acción de inconstitucionalidad 39/2009 y su acumulada 41/2009, entre otros casos de igual relevancia, determinó que el Congreso del Estado de Quintana Roo fue omiso en regular en sede jurisdiccional los supuestos sobre los recuentos totales o parciales de la votación, incumpliendo así con lo ordenado por el artículo 116, fracción IV, inciso I) de la Carta Magna, es necesario que se cuente con un mecanismo que permita controlar los casos en que el legislador ha sido omiso en legislar sobre determinado mandato constitucional, dado que la acción de inconstitucionalidad en contra de

omisiones sólo procede en los casos en que la omisión es relativa, esto es, en los casos en que el legislador ha emitido una norma general, pero que resulta inconstitucional por omitir algunos supuestos exigidos por la Constitución, sin embargo, dicha vía no resulta procedente cuando la omisión es absoluta, teniendo como consecuencia que la acción de inconstitucionalidad es un medio de control constitucional parcial para controlar las omisiones del legislador.

En consecuencia, en las siguientes líneas se tratará de justificar una propuesta viable sobre un mecanismo de control constitucional que desde ahora me permito denominar “acciones por omisión legislativa”.

Para lograr el propósito, en primer lugar se procede a fijar un apartado conceptual sobre la omisión legislativa, seguido de un estudio dogmático acerca de la regulación de la institución de mérito en la legislación extranjera y en el constitucionalismo estatal, para finalizar con una propuesta de reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en donde se incluya el medio de control constitucional denominado “acciones por omisión legislativa”.

Marco teórico de las omisiones legislativas

La eficacia del orden constitucional no sólo debe comprender el control de los actos positivos, es decir, en donde el legislador ha emitido una norma y se constata si esa norma es o no conforme con la Constitución, sino también de actos negativos, en donde el legislador ha omitido regular determinados aspectos ordenados por la norma suprema.

De tal suerte que una primera aproximación a la definición de “omisión legislativa” sugiera la idea de un no cumplimiento sobre imposiciones legislativas, esto es, el no cumplimiento de normas específicas que ordenan al legislador emitir otras normas que concreten lo dispuesto en la Constitución.

Fernández Rodríguez (1998, 81) señala que la omisión legislativa surge por la falta de desarrollo, por parte del legislativo, de aquellas normas constitucionales de obligatorio y concreto desarrollo, de tal suerte que se impide su eficaz aplicación.

Como se desprende de lo anterior, la omisión no consiste sólo en un no hacer, sino en un no hacer de algo constitucionalmente determinado, de ahí que para que la omisión resulte inconstitucional tiene que ser resultado de la falta de acción por parte del legislador ante un mandato constitucional concreto que le indique actuar.

Sin embargo, para que la omisión resulte inconstitucional no sólo se requiere que el legislador incumpla con su deber de legislar, sino que también exista inconstitucionalidad en las omisiones, cuando con esa inactividad se mantengan o se creen situaciones jurídicas contrarias a la Constitución.

Es por ello que a través de las acciones por omisión legislativa se busca activar al legislador para evitar que con la omisión de sus atribuciones se vulnere lo dispuesto en la Constitución.

Tanto en lo teórico como en lo práctico se pueden distinguir dos modalidades de omisiones legislativas: la absoluta y la relativa.

La omisión legislativa denominada absoluta se da cuando el legislador no ha establecido norma alguna destinada a aplicar el precepto o principio constitucional. Es claro que en este caso la inconstitucionalidad deriva de la falta de actividad del órgano legislativo para cumplir con la actividad normativa que, expresa o implícitamente, le impone la Constitución.

Supongamos, en vía de ejemplo, que el constituyente ha dispuesto que se deben regular en la legislación federal, en un plazo de seis meses, las candidaturas independientes, y pasado ese tiempo no ha habido actividad alguna por parte del legislador federal para regular la mencionada institución. En este caso estamos ante la presencia de una omisión absoluta, pues ante un mandato constitucional que ordena realizar algo al legislador, éste incumple con su tarea de normar lo que expresamente le ordena la Constitución.

Un ejemplo real de omisiones absolutas es el caso del Derecho a la Información, que desde el año 1977 fue consagrado a nivel constitucional, sin embargo, no fue sino hasta abril de 2002, con la expedición de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, cuando

se pudo concretizar lo dispuesto en la norma suprema desde hacía más de 20 años.

Lo anterior es un claro ejemplo de la inconstitucionalidad que puede originar la falta de actividad del legislador, y demuestra contundentemente la necesidad de contar con un mecanismo de control constitucional que active al legislador para evitar que con la omisión de sus atribuciones vulnere lo dispuesto en la Constitución.

En cambio, la omisión legislativa relativa surge cuando el legislador, al emitir alguna normativa, tendente, por ejemplo, a regular determinado instituto, omite respetar el principio de igualdad ante la ley, en mérito de que la Constitución ordenaba tratar de forma distinta alguna situación.

A mayor precisión, en la omisión relativa sí hay actividad por parte del legislador tendente a normar algún aspecto contenido en la Constitución, sin embargo, dicha actividad es parcial al disciplinar unas materias sólo para algunas relaciones, excluyendo otras que necesariamente tenía que legislar.

En la omisión relativa se cumple con el presupuesto de la expedición de una norma general, que puede resultar inconstitucional por no respetar el principio de igualdad ante la ley. De ahí que resulte procedente la acción de inconstitucionalidad para el reclamo de las omisiones relativas, puesto que se cumple con el presupuesto de la expedición de una norma general, que puede resultar contraria a la Constitución por la falta de regulación de algunos aspectos que necesariamente se tenían que normar.

Como ejemplo de omisión legislativa parcial se cita el caso de la acción de inconstitucionalidad 22/2001, donde se resolvió declarar la invalidez del artículo 38, fracción I, inciso h), de la Ley Electoral del Estado de Hidalgo, en razón de que dicho artículo no establecía la prerrogativa de recibir financiamiento público para los partidos políticos que no tuvieran antecedentes electorales en el Estado de Hidalgo.

En la sentencia recaída a la mencionada acción de inconstitucionalidad se condenó a la legislatura del Estado de Hidalgo para que emitiera la norma atinente, en donde se previera el financiamiento público para esos partidos políticos.

Otro caso interesante se dio al resolver la Acción de inconstitucionalidad 27/2009 y sus acumuladas 29, 30 y 31 del mismo año, con relación al Código Electoral de Aguascalientes.

En el punto resolutivo octavo se dijo lo siguiente:

Se declara fundada la omisión legislativa del Congreso del Estado de Aguascalientes, en relación con la celebración de convenios entre el Instituto Electoral de la entidad y el Instituto Federal Electoral. En consecuencia, el órgano legislativo de esa entidad federativa, deberá legislar a la brevedad posible para corregir la deficiencia apuntada. Entre tanto el Instituto Estatal Electoral queda facultado para celebrar dichos convenios en los términos asentados en el penúltimo considerando de esta resolución.

La resolución se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Valls Hernández, Sánchez Cordero, Silva Meza y Presidente Ortiz Maya-goitia. Y votaron en contra los Ministros Luna Ramos y Franco González Salas. Dicha acción fue resuelta en sesión celebrada el día 10 de noviembre de 2009.

En un caso más reciente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 39/2009 y su acumulada 41/2009, determinó que el Congreso del Estado de Quintana Roo fue omiso en regular en sede jurisdiccional los supuestos sobre los recuentos totales o parciales de la votación, incumpliendo así con lo ordenado por el artículo 116, fracción IV, inciso I) de la Carta Magna.

Uno de los temas que originaron controversia al resolver la mencionada acción de inconstitucionalidad derivó del planteamiento de la votación necesaria para declarar la omisión legislativa y, con ello, emitir una resolución de condena en donde se obligue a la legislatura correspondiente a expedir la normatividad faltante. Lo anterior, porque de conformidad con

el artículo 105, fracción II, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se dispone que las resoluciones de la SCJN sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos; entonces, el problema se suscitó sobre si se requiere esa votación (ocho votos) para declarar la omisión legislativa. Sobre todo por la existencia de precedentes contrarios, en donde las omisiones fueron declaradas por una mayoría de ocho votos, como en el caso de la acción de inconstitucionalidad 27/2009 y sus acumuladas 29, 30 y 31 del mismo año, y otros asuntos en donde la omisión fue declarada por una mayoría no calificada.

Finalmente, a pesar de lo relevante de la cuestión, la Suprema Corte no se pronunció sobre el número de votos requeridos para aprobar una omisión legislativa.

Desde mi particular punto de vista, considero que la omisión debe ser aprobada por una mayoría calificada de ocho votos, por la importancia que tiene el hecho de reconocer una omisión al orden constitucional, y con ello establecer una sentencia en donde se le dé un plazo razonable al legislador para que cumpla con su deber de legislar lo omitido.

El punto resolutivo sexto de la acción de inconstitucionalidad 39/2009 y su acumulada 41/2009, textualmente dispone:

EN CONSECUENCIA, ES RESPONSABILIDAD DE ESE ÓRGANO LEGISLAR A LA BREVEDAD POSIBLE PARA CORREGIR LA DEFICIENCIA APUNTADA, EN TÉRMINOS DEL CONSIDERANDO ÚLTIMO DE ESTA RESOLUCIÓN, ANTES DE LA CELEBRACIÓN DE LA JORNADA ELECTORAL ESTATAL.

Como se puede constatar de lo antes expuesto, si bien la acción de inconstitucionalidad resulta viable para el control constitucional de omisiones parciales, no es así para los casos de omisiones absolutas, en donde

el legislador no realiza actividad alguna para concretizar lo dispuesto en la Constitución, de ahí la necesidad de contar con un mecanismo de control constitucional que permita controlar la inactividad absoluta del legislador.

Otro punto por demás interesante en el tema de las omisiones legislativas es en cuanto al objeto de los actos de control, sobre lo cual se pueden citar dos posturas: a) la que considera que los actos objetos de control abarca la omisión de la expedición de todas las normas generales, comprendiendo así no sólo los actos del poder legislativo, sino también los del poder ejecutivo, cuando a éste se le faculta a emitir normas, y b) la que considera como objeto de control la omisión del poder legislativo.

Al respecto, considero que la postura amplia señalada en el inciso a) anterior es la óptima para asegurar el principio de supremacía constitucional, en razón de que la obligación de expedir normas que concreten lo dispuesto en la Constitución no sólo corresponde al poder legislativo, sino también en ocasiones al poder ejecutivo, por lo que de ser el caso de que el poder ejecutivo no cumpla con el deber de emitir, por ejemplo, un reglamento, estaría violentando por vía de omisión lo dispuesto en la Constitución.

En el mismo sentido se ha pronunciado Francisco Fernández Segado (1995, 598), al señalar que la omisión legislativa no sólo puede provenir del poder legislativo, sino también de órganos administrativos.

Ahora bien, por cuanto hace a las modalidades y efectos de las sentencias que se dicten en el medio de control en estudio, se tiene la siguiente clasificación: a) el llamado de atención, b) el otorgamiento de un plazo para la emisión de las normas omitidas, c) el establecimiento de los lineamientos para la enmienda correspondiente, d) el dictado provisional de las normas omitidas, e) el dictado de normas circunscritas al caso concreto, y e) la fijación del monto de resarcimiento del perjuicio indemnizable a cargo del Estado (Nogueira 2004, 100-4).

En cuanto a la modalidad de llamado de atención, el órgano de control constitucional sólo hace saber al órgano correspondiente que ha

incurrido en una inconstitucionalidad por omisión, pero sin que le obligue a cumplir con lo omitido.

En la modalidad del inciso b), ya se establece por parte del órgano de control constitucional una condena para que el órgano legislativo cumpla con su deber de legislar dentro del plazo que tenga a bien otorgarle. Un ejemplo de esta modalidad lo encontramos en la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 39/2009 y su acumulada 41/2009, en la que se concedió al Congreso del Estado de Quintana Roo un plazo en el que debía cumplir con la emisión de las normas que contemplaran los supuestos para los recuentos totales o parciales de votación en sede jurisdiccional. El plazo fijado fue antes de la celebración de la jornada electoral.

Por lo que respecta al dictado de los lineamientos necesarios para la enmienda correspondiente, aquí el órgano de control constitucional no sólo se limita a declarar que existe la omisión y, en consecuencia, a conceder un plazo razonable para la emisión de las normas omitidas, sino que también dicta cómo se debe concretizar la legislación omitida, a efecto de que su contenido sea compatible con la Constitución. Dicha modalidad me parece acertada, en razón de que el propio órgano de control constitucional le da la pauta al legislador para que emita de antemano una norma conforme con la Constitución.

En cuanto a las modalidades del establecimiento provisional del dictado de las normas generales omitidas y para el caso concreto, considero que dicha situación se debe dejar en situaciones totalmente excepcionales, ya que de permitir que en cualquier situación el órgano de control constitucional dicte las normas faltantes, se estaría rompiendo con el principio de división de poderes.

Aunque cabe considerar, por otra parte, que la labor de complementar el orden jurídico por parte de los órganos jurisdiccionales al enfrentarse al problema de las anomalías normativas, mejor conocidas como lagunas legales, implica también una labor creadora por parte de dichos órganos, por lo

que desde esa perspectiva bien puede justificarse que sólo en casos excepcionales el órgano de control constitucional complemente provisionalmente el orden jurídico entre tanto el legislador emita las normas omitidas.

Un ejemplo de sentencia en dónde se haya dictado provisionalmente una norma general para el caso concreto, mientras tanto el legislador emite la norma omitida, se dio al resolver la Acción de inconstitucionalidad 27/2009, y sus acumuladas 29, 30 y 31 del mismo año, con relación al Código Electoral de Aguascalientes.

En el punto resolutivo octavo de la sentencia recaída a la citada Acción de inconstitucionalidad, se declaró fundada la omisión legislativa del Congreso del estado de Aguascalientes, en relación con la celebración de convenios entre el instituto electoral de la entidad y el Instituto Federal Electoral. En consecuencia, se condenó al órgano legislativo de esa entidad federativa a legislar a la brevedad posible para corregir la deficiencia apuntada. Entre tanto, se facultó al instituto estatal electoral para celebrar dichos convenios en los términos asentados en el penúltimo considerando de la mencionada resolución.

En el caso apuntado se puede apreciar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ante la omisión de una norma, dispuso provisionalmente el dictado de la norma omitida, a efecto de facultar al Instituto Electoral del Estado de Aguascalientes para celebrar convenios con el Instituto Federal Electoral, entre tanto el órgano legislativo del Estado de Aguascalientes legisla sobre la omisión apuntada.

Breve referencia en otros países y en el Constitucionalismo Estatal

Ante la diversidad de datos en cuanto al tratamiento de la inconstitucionalidad por omisión legislativa, en el presente trabajo sólo nos limitaremos a señalar los países que expresamente contemplan en su legislación la manera de controlar las omisiones del legislador, así como los rasgos más comunes de sus instituciones.

Asimismo, se hará un estudio del constitucionalismo estatal, a efecto de evidenciar la manera en que las entidades federativas han afrontado la problemática de la omisión legislativa.

Todo lo anterior tiene el propósito de realizar una propuesta de reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de que se establezca un mecanismo de control constitucional tendente a controlar la falta de actividad del legislador en relación con los mandatos constitucionales que lo obligan a legislar.

El primer antecedente en un texto constitucional que se tuvo en el mundo sobre el medio de control constitucional en estudio, se dio en el año de 1974, en la ex República Socialista de Yugoslavia. El artículo 377 de la Constitución de aquel país establecía que si el Tribunal de Garantías Constitucionales de Yugoslavia constatare que un órgano competente no hubiere dictado las normas necesarias para la ejecución de las disposiciones de la Constitución, de las leyes federales, estando obligado a dictarlas, daría conocimiento de ello a la Asamblea de República Socialista Federativa de Yugoslavia. Como se puede apreciar, los sujetos de control eran todos aquellos que fuesen competentes para emitir normas y que estuviesen obligados a dictarlas.

Posteriormente, la Constitución de Portugal del 2 de abril de 1976, reformada en 1982, dispuso en el artículo 283 una figura tendente a salvaguardar la eficacia del orden constitucional ante las omisiones del Poder Legislativo.

El artículo 283 de la Constitución de Portugal, literalmente dispone lo siguiente:

1. A requerimiento expreso del presidente de la República, del Defensor del Pueblo o, con fundamento en una violación de los derechos de las regiones autónomas o de los presidentes de las asambleas legislativas regionales, el Tribunal Constitucional aprecia y verifica el incumplimiento de la inconstitucionalidad por omisión de

las medidas legislativas necesarias para hacer efectivas las disposiciones constitucionales. 2. En el supuesto de que el Tribunal Constitucional verifique la existencia de la Inconstitucionalidad por omisión, dará conocimiento al órgano legislativo competente.

En América Latina, Brasil fue el primer país en adoptar un mecanismo para el control de las omisiones del legislador, al establecer en el artículo 103, apartado 2, de la Constitución de 1988, lo siguiente:

Declarada la inconstitucionalidad por omisión de una medida para tornar efectiva la norma Constitucional, se dará conocimiento al poder competente para la adopción de medidas necesarias y, tratándose de un órgano administrativo, para que lo haga en treinta días.

Otros países de América Latina que contemplan un mecanismo de control constitucional para activar al legislador son los siguientes: Costa Rica, en el artículo 10 de la Constitución, y en los artículos 4 y 73 de la Ley número 7.135 de 1989; Venezuela, en el artículo 366, apartado 7, de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999; Ecuador; Paraguay, entre otros.¹

En lo que respecta al constitucionalismo estatal, destacan los estados de Veracruz, Chiapas, Quintana Roo y Tlaxcala (Elizondo y Montoya 2007).

En el estado de Veracruz, el artículo 65, fracción III, de la Constitución de ese estado, dispone que las acciones por omisión legislativa proceden cuando se considere que el Congreso de Veracruz no ha aprobado alguna ley o decreto y que dicha omisión afecte el debido cumplimiento de la Constitución de dicho Estado. Los agentes facultados para interponerla

¹ Sobre este tema en particular véase: Bazán, Víctor. 2003. Respuestas normativas y jurisdiccionales frente a las omisiones inconstitucionales: una visión de derecho comparado. En Carbonell, Miguel coord. *En busca de las normas ausentes. Ensayos sobre la inconstitucionalidad por omisión*, 105. UNAM: México.

son: a) el Gobernador del Estado, o b) cuando menos la tercera parte de los ayuntamientos. La omisión legislativa surtirá sus efectos a partir de su publicación en la Gaceta Oficial del Estado. En tal resolución se determinará un plazo que comprenda dos periodos de sesiones ordinarias del Congreso del Estado para que expida la ley o decreto de que se trate la omisión. En este tipo de acciones se reserva una fase creadora para el Pleno del Tribunal Superior de Justicia, pues en el caso de que vencido el plazo a que nos referimos no se atendiera lo dispuesto en la resolución, el Tribunal dictará las bases a que deberán sujetarse las autoridades en tanto se expide dicha ley o decreto.

Por lo que respecta al estado de Chiapas, en el Decreto número 3, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Chiapas, con fecha jueves 25 de octubre de 2002, respecto a las acciones por omisión legislativa se consideró que tienen por objeto garantizar la constitucionalidad de los actos legislativos, ya que al poder legislativo le corresponde la obligación de hacer leyes, definir el marco jurídico de la acción de gobierno. Emergiendo de esta manera el principio de legalidad al cual debe estar sometido la administración pública, los entes y órganos de un estado.

Se destaca además la situación de que el poder público proviene del poder constituyente y sólo puede ejercerse conforme a los mandatos de éste, representados en los fines, valores, principios y derechos consagrados en la Constitución. De esa manera se llega a la conclusión de que el objetivo primordial de la acción por omisión legislativa es el de garantizar que el poder legislativo cumpla con su deber de dotar a la comunidad, de la cual emana, de las leyes y disposiciones legales que permitan la armónica convivencia de los miembros de ésta. Además se señala que la acción por omisión legislativa tiene por objeto evitar que el legislador ejerza su poder en contravía del sistema axiológico de la Constitución o de los derechos fundamentales de cada uno de los habitantes del territorio.

El Estado de Quintana Roo contempla dentro del artículo 105, fracción III de su Constitución lo atinente a las acciones por omisión legislativa, que

proceden cuando se considere que el Congreso del estado no ha resuelto sobre la expedición de alguna ley o decreto y que dicha omisión afecte el debido cumplimiento de la Constitución de Quintana Roo, que interponga el gobernador del estado y un ayuntamiento.

El párrafo segundo del artículo en comento indica que la resolución que emita el Pleno del Tribunal Superior de Justicia que decrete el reconocimiento de la inconstitucionalidad por omisión legislativa surtirá sus efectos a partir de su publicación en el Periódico Oficial del Estado. El párrafo III de la norma citada señala que en dicha resolución se determinará un plazo para que se expida la ley o decreto de que se trate la omisión, a más tardar en el periodo ordinario que curse o el inmediato siguiente del Congreso del Estado, pudiendo disminuir ese plazo cuando el interés público lo amerite.

Por lo que respecta al estado de Tlaxcala, el artículo 81, párrafo 1, fracción V de la Constitución estatal, dispone que el Pleno del Tribunal Superior de Justicia de ese estado actuará como Tribunal Constitucional, siendo competente para conocer de las acciones contra la omisión legislativa imputables al congreso, gobernador, ayuntamientos o concejos municipales, por la falta de expedición de las normas jurídicas de carácter general a que estén obligados en términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la particular de ese estado.

Se destaca que el ejercicio de esa acción corresponde a las autoridades estatales y municipales, así como a las personas residentes en el estado. Asimismo, conviene señalar que de corroborarse la omisión legislativa se concede a la responsable un término que no debe exceder de tres meses para expedir la norma jurídica solicitada.

Como se desprende del análisis efectuado dentro del constitucionalismo estatal, no existe uniformidad en la regulación de la figura procesal estudiada. Así, por ejemplo, en el caso de la Constitución de Tlaxcala se tiene que la acción por omisión legislativa abarca no sólo al poder legislativo, sino también al Gobernador del estado, ayuntamientos y concejos

municipales, al contrario de lo que sucede en los estados de Quintana Roo, Chiapas y Veracruz, en donde la acción por omisión legislativa sólo procede en contra de la omisión del poder legislativo.

En mérito de lo anterior y de la circunstancia de que en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no se contempla un mecanismo procesal tendente a controlar las omisiones absolutas del legislador frente a un mandato constitucional, se hace necesaria la creación de un medio de control constitucional que active al legislador cuando ha incumplido con su deber de normar una situación ordenada por la Carta Magna. Ese medio de control constitucional lo denominaremos “acciones por omisión legislativa”.

Propuesta de reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Como se apuntó en el apartado anterior, es indispensable contar con un mecanismo procesal tendente a controlar la inactividad del legislador cuando éste tenga la obligación de emitir una norma porque así se lo ordena la Constitución. El medio de control constitucional que se propone se denomina: “acciones por omisión legislativa”, sobre el que se razona lo siguiente.

Las acciones por omisión legislativa tendrían como objeto permitir que se hagan efectivos los mandatos constitucionales cuando el legislador o el órgano encargado de hacerlo omita expedir la norma encaminada a tal fin, o sea, cuando se incumpla el deber de procurar expedir las normas necesarias para hacer eficaces los postulados contenidos en la Constitución General de la República.

Los sujetos legitimados para interponerla serían los siguientes:

- a) El 20% de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión;
- b) El 20% de los integrantes de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión;

- c) El 20% de los integrantes de las legislaturas de los Estados;
- d) El 20% de los integrantes de la asamblea de representantes del Distrito Federal;
- e) La Comisión Nacional de Derechos Humanos;
- f) Las Comisiones Estatales de Derechos Humanos;
- g) Las Universidades Públicas y Privadas

Por cuanto hace a las normas electorales:

- h) Los Partidos Políticos Nacionales;
- i) Los Partidos Políticos Estatales, con registro ante la autoridad electoral de la entidad federativa correspondiente;
- j) El Instituto Federal Electoral;
- k) Los Institutos Electorales de las entidades Federativas;
- l) El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y
- m) Los Órganos Jurisdiccionales electorales de los Estados.

Las sentencias que se emitan en este tipo de asuntos deberán conceder un tiempo razonable para que el órgano encargado cumpla con su deber de legislar la cuestión omitida. Para tal efecto se propone que sea el de un periodo ordinario de sesiones de la legislatura (independientemente de si se trata o no de un órgano legislativo). Asimismo, las sentencias que decreten la existencia de omisión legislativa deberán ser aprobadas por una mayoría de ocho votos, para con ello vincular al órgano legislativo a emitir la normatividad omitida.

En caso de que se incumpla con la determinación del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ésta contará con facultades para sustituir al órgano encargado de emitir la norma, caso en el cual dará las pautas que garanticen el cumplimiento del mandato constitucional omitido, hasta en tanto se cumpla con la obligación de emitir la normativa

correspondiente. Las sentencias que se emitan en estos rubros deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación y en los Periódicos Oficiales de los Estados.

Redacción y ubicación de la propuesta de reforma

La ubicación de la propuesta de reforma de la acción por omisión legislativa tendría lugar en el artículo 105 constitucional, incorporando una fracción más al citado artículo (que sería en una nueva fracción III, por lo que la fracción III vigente pasaría a ser la fracción IV).

Propuesta de reforma:

Artículo 105

La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

- I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:
...
...
- II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una disposición normativa con fuerza de ley y esta Constitución.
...
- III. De las acciones por omisión legislativa, cuando se considere que el Congreso de la Unión, cualquiera de las cámaras de éste, las legislaturas de los estados, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal o los órganos encargados de la administración pública federal, estatal, del Distrito Federal y municipal, no han resuelto alguna ley o disposición normativa con fuerza de ley, y que dicha omisión afecte el debido cumplimiento de esta Constitución.

El ejercicio de las acciones por omisión legislativa se sujetará a las bases siguientes:

1. Sólo podrá promoverse por:
 - a) El equivalente al 20 por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en la complementación de leyes o disposiciones normativas con fuerza de ley de carácter federal o del Distrito Federal.
 - b) El equivalente al 20 por ciento de los integrantes del Senado, en complementación de leyes o disposiciones normativas con fuerza de ley de carácter federal o del Distrito Federal.
 - c) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en complementación de leyes o disposiciones normativas con fuerza de ley de carácter federal, estatal, del Distrito Federal y municipal.
 - d) A Las Universidades Públicas y Privadas con reconocimiento oficial ante la autoridad de educación en el país, en complementación de leyes o disposiciones normativas con fuerza de ley de carácter federal, estatal, del Distrito Federal y municipal.
 - e) El equivalente al 20 por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en complementación de leyes o disposiciones normativas con fuerza de ley de carácter estatal y municipal.
 - f) Las Comisiones de Derechos Humanos de las entidades federativas, en complementación de leyes o disposiciones normativas con fuerza de ley de carácter federal, estatal, del Distrito Federal y municipal.
 - g) El equivalente al 20 por ciento de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en complementación de leyes o disposiciones normativas con fuerza de ley en el ámbito competencial del Distrito Federal.

- h) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en complementación de leyes electorales o disposiciones normativas con fuerza de ley, federales o locales.
 - i) Los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en complementación de leyes electorales o disposiciones normativas con fuerza de ley en el ámbito competencial del estado que les otorgó el registro.
 - j) El Instituto Federal Electoral, en complementación de leyes electorales o disposiciones normativas con fuerza de ley de carácter federal.
 - k) Los Institutos Electorales de las Entidades Federativas, en complementación de leyes electorales o disposiciones normativas con fuerza de ley de carácter local.
 - l) Al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en complementación de leyes electorales o disposiciones normativas con fuerza de ley de carácter federal, estatal y del Distrito Federal.
 - m) A los órganos jurisdiccionales electorales de las Entidades Federativas, en complementación de leyes electorales o disposiciones normativas con fuerza de ley de carácter local.
2. La resolución que emita el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, donde decreta la existencia de omisión legislativa, tendrá que ser aprobada por una mayoría de ocho votos, y surtirá sus efectos a partir de su publicación en el Diario Oficial de la Federación o en el Periódico Oficial de la Entidad Federativa involucrada; en dicha resolución se determinará un plazo que comprenda un periodo ordinario de sesiones del Congreso de la Unión para que se resuelva. En caso de que la autoridad encargada de legislar no diese cumplimiento en tiempo a lo ordenado por la Suprema Corte en su sentencia, ésta indicará los lineamientos generales

para el debido cumplimiento del mandato constitucional omitido, los cuales tendrán vigencia hasta en tanto se emite la disposición correspondiente por la autoridad responsable de la omisión.

Conclusiones

Primera.- La eficacia del orden constitucional no sólo debe comprender el control de los actos positivos, es decir, en donde el legislador ha emitido una norma, y se constata si esa norma es o no conforme con la constitución, sino también de actos negativos, en donde el legislador ha omitido regular determinados aspectos ordenados por la norma suprema.

Segunda.- Para que la omisión resulte inconstitucional no sólo se requiere que el legislador incumpla con su deber de legislar, sino que también exista inconstitucionalidad en las omisiones, cuando con esa inactividad, se mantengan o se creen situaciones jurídicas contrarias a la Constitución. Es por ello que a través de las acciones por omisión legislativa se busca activar al legislador para evitar que con la omisión de sus atribuciones se vulnere lo dispuesto en la Constitución.

Tercera.- Tanto en lo teórico como en lo práctico se pueden distinguir dos modalidades de omisiones legislativas, la absoluta y la relativa.

Cuarta.- Si bien la acción de inconstitucionalidad resulta viable para el control constitucional de omisiones parciales, no es así para los casos de omisiones absolutas, en donde el legislador no realiza actividad alguna para concretizar lo dispuesto en la Constitución, de ahí la necesidad de contar con un mecanismo de control constitucional que permita controlar la inactividad absoluta del legislador.

Fuentes consultadas

- Carbonell, Miguel, coord. 2003. *En busca de las normas ausentes. Ensayos sobre la inconstitucionalidad por omisión*. México: UNAM.
- Constitución Bolivariana de Venezuela.
- Constitución Política de Brasil.
- Constitución Política de Costa Rica.
- Constitución Política de la ex República Federativa de Yugoslavia.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Constitución Política de Portugal.
- Constitución Política del Estado de Chiapas.
- Constitución Política del Estado de Quintana Roo.
- Constitución Política del Estado de Tlaxcala.
- Constitución Política del Estado de Veracruz.
- Elizondo Gasperín, María Macarita y Raúl Montoya Zamora. 2007. *Control Constitucional en Materia Electoral*. México: Instituto Electoral de Chihuahua.
- Fernández Rodríguez, José Julio. 1998. *La inconstitucionalidad por omisión. Teoría general. Derecho comparado. El caso español*. Madrid: Civitas.
- Fernández Segado, Francisco. 1995. La dinamización de los mecanismos de garantía de los derechos y los intereses difusos en el Estado social. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* 83 (mayo-agosto) nueva serie, año XXVIII.
- Nogueira Alcalá, H. 2004. "Consideraciones sobre las sentencias de los tribunales constitucionales y sus efectos en América del Sur". *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional* (julio-diciembre).
- Periódico Oficial del Estado de Chiapas. 2002. *Decreto número 3* (25 de octubre).

El problema de la determinancia cuantitativa y una propuesta de solución parcial

The Problem of Quantitative Determinacy and a Partial Solution Proposal

Silvia Rodarte Nava,^{*}

Alfonso Roiz Elizondo, Arturo Villalpando Pacheco,

Carlos Chavarría Cuevas, Llaqueline Silva Silva,

María Guadalupe Tiscareño, María Olivia Landa Benítez

y Rosa María Reséndez Martínez^{**}

RESUMEN

Con esta aportación se propone implementar un mecanismo electrónico, consistente en un reloj automatizado en el sello que se utiliza para marcar con la palabra “Votó” el recuadro que aparece en la lista nominal de electores. Lo anterior, con el fin de que se plasme la hora exacta de la recepción del sufragio y se pueda contabilizar con mayor grado de certeza la cantidad de votos que se hayan visto afectados ante la existencia de un hecho irregular durante el proceso electoral. Este proyecto surge como respuesta a la necesidad de que el órgano jurisdiccional electoral cuente con elementos eficaces para resolver con certeza y precisión los medios de impugnación en los que basa sus resoluciones.

PALABRAS CLAVE: voto, reloj automatizado, sello, lista nominal de electores, elecciones, estado de Zacatecas.

^{*} Magistrada Presidenta del Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial del Estado de Zacatecas (TJEPJEZ).

^{**} Secretarios de Estudio y Cuenta de la Ponencia de la Magistrada Presidenta del TJEPJEZ.

ABSTRACT

The article proposes the implementation of an electronic device consisting of an automatic time clock printing on the signet utilized to mark with the word "voted" on the box of the voter registration list. The automatic time clock marks the exact time of receipt of the vote, giving a greater degree of certainty over those votes that have been affected with the existence of irregular facts during the election process. This project is a response to the need of the electoral courts of conviction elements and effectiveness in dealing with certainty and precision as much as possible in their decisions.

KEYWORDS: voting, automatic time clock, signet, voter registration list, elections, Zacatecas State.

Introducción

El principal motivo para elaborar este trabajo es la cercanía del Proceso Electoral de 2010, con el que se renuevan los Poderes Ejecutivo y Legislativo, así como los miembros de los 58 Ayuntamientos del Estado. En ese contexto, comprometidos con el encargo que se nos ha encomendado, surge la inquietud de reflexionar sobre la necesidad de implementar medidas y allegarse de herramientas que resulten de utilidad para hacer más práctico el estudio de las causales de nulidad que se planteen en los diversos medios de impugnación.

Un tema que nos llama la atención y que consideramos presenta algunas dificultades, al momento de resolver el juicio de nulidad electoral, concretamente al abordar lo relativo a la actualización del factor determinante.

Como sabemos, para establecer la existencia de la determinancia se atiende a dos criterios: cualitativo y cuantitativo. Pues bien, sobre este último hemos enfocado nuestro estudio. Y es que, cuando se realiza el examen de alguna causal de nulidad, resulta altamente problemático llegar al conocimiento pleno y certero sobre cuántas personas votaron durante el tiempo en que se haya presentado alguna situación irregular que pudiera generar la anulación de la votación recibida en casilla.

Lo anterior genera que en algunas ocasiones se invaliden los sufragios, con el argumento de que la violación fue de tal gravedad que se presume que la afectación influyó en el resultado de la votación, aun cuando no se esté en posibilidad de establecer que el vicio realmente tuvo la relevancia aludida, o bien, se deja de anular ante la imposibilidad de cuantificar los sufragios emitidos de manera irregular.

No existe un método definitivo e infalible que nos permita conocer con exactitud la cantidad de votos que se emitieron de manera irregular, sin embargo, una posible solución para atenuar dicha problemática podría ser la de incluir la hora en el sello que contiene la palabra “Votó”,

asentado por el secretario de casilla junto al nombre del elector que aparece en la lista nominal; pues ello ayudaría a conocer con mayor grado de certidumbre el número de ciudadanos que sufragaron, si se presentan circunstancias ilícitas en la casilla. Esta es la finalidad de la realización del presente trabajo.

Antecedentes

Con el paso de los años, los avances tecnológicos, la profesionalización de los entes encargados de organizar los comicios, la reciente competitividad en la contienda, los triunfos por márgenes cerrados, los conflictos poselectorales, la influencia indebida de gobernantes y empresarios, entre otros, son factores que han influido para evidenciar la necesidad y la subsecuente adopción de medidas que contribuyan a alcanzar la finalidad de desaparecer o cuando menos minimizar la duda (tantas veces presente) en la calificación de las elecciones, esto es, dejar en claro que ante la presencia de vicios, el resultado es (o no) fiel reflejo de la voluntad soberana de la ciudadanía (Arreola 2008, 35-43).

En diferentes épocas se han implementado diversas medidas que abonan en esa tarea: la ciudadanización de los organismos electorales, la participación de los partidos en la vigilancia y desarrollo del proceso comicial, la utilización de la tinta indeleble, la inclusión de la fotografía en la credencial de elector y en las listas nominales, entre otras medidas.

Recepción de la votación en 1882

Para describir la forma contemplada en aquella época para el desarrollo de las actividades relativas a la recepción de los votos, hemos acudido al *Manual de Elector de 1882* (González 2009, 10), recientemente editado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

En síntesis, el procedimiento previsto es del tenor siguiente:

- a) Los ciudadanos entregaban sus boletas al presidente de la mesa, quien a su vez las pasaba a alguno de los secretarios para que preguntara en voz baja al que presentaba la boleta, si el ciudadano “N”, que aparecía nombrado en la boleta, era a quien realmente elegía el votante.
- b) Si éste contestaba afirmativamente, uno de los escrutadores ponía la boleta en la ánfora, y otro anotaba en el padrón, asentando al margen y en la dirección de la línea de cada empadronado, la palabra “Votó”.

Captación de los sufragios en el proceso electoral zacatecano de 2007

Desde 1997 ha correspondido al Instituto Electoral del Estado de Zacatecas (IEEZ) garantizar y organizar la celebración periódica y pacífica de los comicios para renovar a los integrantes de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, así como los miembros de los 58 Ayuntamientos de la entidad. Para tal efecto ha elaborado programas de capacitación para los funcionarios de casilla, brindándoles material didáctico que facilite la comprensión de las tareas el día de la jornada.

El último proceso electoral que se llevó a cabo en la localidad, tuvo verificativo el día 1° de julio de 2007. Con el fin de instruir a los ciudadanos asignados a las mesas receptoras de votos sobre el procedimiento estipulado en el artículo 189 de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas (del ordenamiento vigente en dicha fecha), en sesión ordinaria celebrada el 30 de enero del mismo año, el Consejo General del IEEZ, aprobó la **Estrategia de Capacitación Electoral para la Integración de las Mesas Directivas de Casilla** y la **Guía General para Funcionarios de Casilla**.

Con base en las directrices establecidas en los documentos referidos en el párrafo precedente, el procedimiento seguido para la recepción de la votación fue el que a continuación se resume:

- a) En primer término, el presidente solicitó a los electores su credencial para votar con la finalidad de identificarle, y que le mostrara su dedo pulgar derecho para confirmar que no hubiese votado con antelación en otra casilla.
- b) Después de comprobar que aparecía en la lista nominal mencionó el nombre de los electores en voz alta, a efecto de que el resto de los funcionarios de la mesa directiva de casilla lo comprobaran.
- c) Una vez que se identificó al ciudadano y se cercioró que sí apareciese en la lista nominal, se le entregó las boletas atinentes para que se dirigiera a la mampara y emitiera su voto con absoluta libertad y en secreto.
- d) Finalmente, después de haber emitido su voto, el secretario procedió a asentar la leyenda “Votó” junto al nombre del elector en la lista nominal, además de marcar su credencial para votar e impregnar con líquido indeleble el dedo pulgar derecho del votante.

De las actividades antes descritas, destaca la que realiza el secretario, que consiste en poner junto al nombre del ciudadano que ha emitido el sufragio la palabra “Votó”. Como vimos, dicha práctica ya se realizaba en México desde los comicios celebrados a finales del siglo XIX, sin que a la fecha haya sido objeto de cambio.

Planteamiento del problema

Sistema de medios de impugnación de Zacatecas

Es responsabilidad del IEEZ, del TJEPJEZ, de la Legislatura del Estado, de los consejos electorales y de las mesas directivas de casilla, en sus respectivos ámbitos de competencia, vigilar que en los procesos comiciales se cumpla con los principios rectores de libertad, efectividad del sufragio, cer-

teza, legalidad, equidad, independencia, imparcialidad y objetividad. Así las cosas, para persuadir y sancionar sobre su vulneración, se ha instaurado el sistema de medios de impugnación, ordenado en el artículo 42 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas (CPELSZ).

Al respecto, el juicio de nulidad electoral es el procedimiento especial contemplado legalmente para dilucidar las cuestiones que se presenten durante el desarrollo de la jornada electoral. Para tal efecto, el artículo 52 de la Ley del Sistema de Medios de Impugnación Electoral del Estado de Zacatecas (LSMIEEZ) establece una regulación específica a través de 11 supuestos que pueden provocar la anulación de la votación recibida en casilla.

Determinancia expresa e implícita

Según la forma en que esté previsto el factor determinante, las hipótesis de nulidad han sido clasificadas en dos especies: explícitas o simples e implícitas o complejas. Como sus nombres lo indican, en las primeras se encuentran contempladas aquellas en que el elemento de la determinancia se exija de manera expresa, mientras que, en las segundas, no se hace señalamiento explícito sobre el tema (Galván 2002, 400 y 401, e IFE 2006, 12). La diferencia entre una y otra radica básicamente en que ante la omisión de tal requisito se presenta la presunción *iuris tantum*¹ de que la conducta ilícita es, por sí misma, suficiente para estimar que se violan los valores rectores de la materia electoral. En cambio, cuando se invoca una causal de nulidad en la que se contiene esta exigencia, se parte de la premisa de que la sola presencia del vicio o irregularidad no altera el resultado de la votación.

Aplicado a nuestro ordenamiento jurídico, se ubican en la primera clasificación los supuestos previstos en el artículo 52, párrafo tercero,² fracciones

¹ Locución latina que significa "salvo prueba en contrario".

² Serán causas de nulidad de la votación en una casilla:

I. Cuando sin causa justificada, la casilla se hubiere instalado en un lugar distinto al señalado por los órganos del Instituto, salvo los casos de excepción que señale la Ley Electoral;

II, III, VIII, X y XI, de la Ley del Sistema de Medios de Impugnación Electoral del Estado, mientras que los supuestos señalados en las fracciones I, IV, V, VI, VII y IX, del precepto en cita, se refieren a causales implícitas.

La categorización antes mencionada se encuentra presente en la jurisprudencia del TEPJF, en específico, en la identificada con la clave S3E-LJ13 2000 de rubro “NULIDAD DE SUFRAGIOS RECIBIDOS EN UNA CASILLA. LA IRREGULARIDAD EN QUE SE SUSTENTE SIEMPRE DEBE SER DETERMINANTE PARA EL RESULTADO DE LA VOTACIÓN, AUN CUANDO EN LA HIPÓTESIS RESPECTIVA, TAL ELEMENTO NO SE MENCIONE EXPRESAMENTE (Legislación del Estado de México y similares)” (TEPJF 2005, 202 y 203).³

-
- II. Cuando alguna autoridad o particular ejerza violencia física, exista cohecho, soborno o presión sobre los electores o los integrantes de la mesa directiva de casilla, de tal manera que afecte la libertad de éstos o el secreto para emitir el sufragio, siempre que tales acontecimientos sean determinantes en el resultado de la votación de esa casilla;
 - III. Por mediar error grave o dolo manifiesto en el cómputo de los votos, a tal grado que esto sea determinante para el resultado de la votación de esa casilla;
 - IV. Cuando sin existir causa justificada, el expediente y documentación electoral sean entregados por algún integrante de la mesa directiva de casilla a los órganos del Instituto, fuera de los plazos fijados por la Ley Electoral;
 - V. Efectuar sin causa justificada, el escrutinio y cómputo en local diferente al en que se haya instalado la casilla;
 - VI. Recibir la votación en fecha u hora distintos al señalado para la celebración de la jornada electoral, sin perjuicio de los casos de excepción previstos en la Ley Electoral;
 - VII. Se efectúe la recepción o el cómputo de la votación por personas u organismos distintos a los facultados por la Ley Electoral;
 - VIII. Permitir a ciudadanos sufragar sin credencial para votar o cuyo nombre no aparezca en la lista nominal de electores y siempre que ello sea determinante para el resultado de la votación; excepto los representantes de los partidos políticos acreditados ante la mesa directiva de casilla, además de aquellos casos en que se presente la resolución jurisdiccional correspondiente;
 - IX. Haber impedido a los representantes de los partidos políticos o de las coaliciones, acceder al lugar donde se instaló la casilla, o en su caso, haberlos expulsado sin causa justificada;
 - X. Impedir, sin causa justificada, el ejercicio del derecho de voto a los ciudadanos en su casilla y que esto sea determinante para el resultado de la votación; y
 - XI. Existir irregularidades graves, plenamente acreditadas y no reparables durante la jornada electoral o en las actas de escrutinio y cómputo que, en forma evidente, pongan en duda la certeza de la votación y sean determinantes para el resultado de la misma.

³ Asimismo, se puede visualizar en el apartado de Jurisprudencia del sitio de internet del TEPJF, cuya dirección electrónica es: www.te.gob.mx.

Factores cuantitativo y cualitativo

Desde otra perspectiva, dicha condicionante se ha percibido en dos sentidos: cualitativo (por sus características intrínsecas) y cuantitativo (aspecto aritmético) (Nava 2008, 716 y Fuentes 2004, 142).

Respecto al primero de los mencionados, se presenta cuando existen inconsistencias que por sus características y magnitud son de tal relevancia que se estima afectan los valores y principio rectores indispensables para una elección democrática, esto es, se percibe la incertidumbre respecto a si la voluntad reflejada en el resultado se manifestó en forma libre de vicios, “al punto de no conocerse lo realmente querido por los electores” (Hernández 1994, 28). Cabe destacar que si bien el factor determinante existe por virtud del principio de la conservación de los actos electorales, en contraposición, cuando se anula la votación bajo este criterio se salvaguarda el valor que se contrapone y da equilibrio a dicho principio, es decir, el impedimento del falseamiento de la voluntad popular.

Por su parte, el aspecto numérico o cuantitativo se presenta ante la posibilidad de cuantificar con criterios aritméticos la cantidad de votos que se hubieron emitido durante el lapso que se presentó la situación ilícita. Generalmente esto se expresa con la comparación entre la suma de votos irregulares y el margen entre el presunto ganador y el segundo lugar, a manera tal que si la primera cantidad es mayor, entonces la consecuencia es anular y, si se presenta lo contrario, se preserva la votación.

Tales criterios han servido de guía para las resoluciones del TEPJF, quedando plasmados en la tesis S3EL 031/2004 de rubro “NULIDAD DE ELECCIÓN. FACTORES CUALITATIVO Y CUANTITATIVO DEL CARÁCTER DETERMINANTE DE LA VIOLACIÓN O IRREGULARIDAD” (TEPJF 2005, 725 y 726).

El problema en concreto

Hecho lo anterior, reflexionemos sobre la siguiente interrogante ¿qué trascendencia tendría que tuviéramos conocimiento pleno de cuántas personas

votaron dentro del periodo en que pudiese presentarse una situación irregular que pudiera generar la nulidad de votación o de elección?

Desde el punto de vista jurisdiccional, contar con esa información ayudaría a que en la etapa de calificación de la elección sea posible preservar de manera más certera la decisión emitida desde la soberanía popular, esto es, ayudaría a clarificar el vínculo entre la voluntad ciudadana y el resultado electoral. Para ello, en adelante proponemos una solución que contribuiría a facilitar tal objetivo, seguido de un ejercicio especulativo con casos hipotéticos que reflejen la importancia de obtener dicho dato y la contribución que para tal efecto tiene la medida que proponemos.

Solución parcial del problema

Parece ser que una problemática tan compleja como la que se ha evidenciado requiere de soluciones extraordinarias, costosas y difíciles de implementar. Seguramente así es. No pretendemos establecer una postura contraria.

Teniendo lo anterior en mente, consideramos que en cierto modo habrá algunas medidas que pudieran realizarse para atenuar el problema y facilitar la revisión judicial de la actualización o no de las causales de nulidad invocadas por los promoventes y, con ello, estar en aptitud de sacudir la elección de esas sospechas o dudas sobre la certeza del resultado de la votación, que a veces no se pueden disipar aún después de la intervención del Órgano Jurisdiccional.

Al respecto proponemos una solución que, si bien, resulta sumamente sencilla por alguna razón no ha sido implementada (que tengamos conocimiento). No requiere gastos exagerados tomando en cuenta el costo-beneficio ni tampoco un cambio radical en la planeación de las actividades de la jornada, es más, el funcionario de casilla ni siquiera tiene que aprender algo nuevo respecto de la mecánica que ordinariamente ha seguido en procesos comiciales anteriores. Me refiero a **la utilización de un sello fechador con hora en lugar del que se utiliza actualmente**. Esto es,

después de cotejar la credencial para votar con fotografía con el listado nominal, el funcionario de casilla deberá marcar el recuadro correspondiente con el sello que para el efecto se le proporcione, tal y como ha venido haciéndose en procesos anteriores. **La diferencia radica en que este sello tendrá la fecha y la hora en que se emitió el voto.**

Sin entrar en detalles demasiado técnicos, cabe señalarse que el aparato en comento funcionaría a través de un reloj automatizado que se va actualizando segundo a segundo, y que al momento de plasmarlo en un documento, se estampa la leyenda de “Votó” y la hora exacta.

Lo anterior, traería como beneficio inmediato que se podría contabilizar con mayor certeza la cantidad de votos que presuntamente se hayan visto afectados ante la existencia de una determinada irregularidad, siempre y cuando, claro está, esta actividad o situación ilegal también se encuentre determinada en un cierto lapso más o menos cuantificable.

Aplicación en casos hipotéticos

Aunque el título de nuestro trabajo anticipa que nuestro planteamiento tiene como propósito auxiliar en la apreciación certera de la actualización o no del elemento invalidante desde la perspectiva cuantitativa, como veremos, los efectos de adoptar nuestra propuesta en la recepción de la votación, podría trascender más allá.

Así las cosas, con el objetivo de mostrar la utilidad que habrá de tener la implementación que aquí se explica, a continuación haremos mención de una serie de casos en los que se aprecia con claridad la necesidad e importancia de la información que se obtendría como resultado de la aplicación de nuestra propuesta. Para hacerlo más ilustrativo, los iremos enunciando de acuerdo con el orden de las causales de nulidad con que se relacionan.⁴

⁴ Tomadas textualmente del artículo 52, el cual se transcribe en la nota al pie 2. Sólo se incluyen las fracciones que relatan supuestos a los que sería aplicable la solución propuesta.

II. Cuando alguna autoridad o particular ejerza violencia física, exista cohecho, soborno o presión sobre los electores o los integrantes de la mesa directiva de casilla, de tal manera que afecte la libertad de éstos o el secreto para emitir el sufragio, siempre que tales acontecimientos sean determinantes en el resultado de la votación de esa casilla.

Entre los funcionarios de casilla designados para el día de la elección, fue elegido el síndico municipal, quien pertenece al Partido Café. A pesar del impedimento legal que tenía para ejercer el cargo conferido, acudió a temprana hora y desempeñó su función desde la instalación de la casilla hasta las 12:20 horas. Luego, el presidente de casilla se percató de tal situación y le solicitó que se retirara del lugar, a lo que accedió sin mayor discusión.

Con base en la tesis S3ELJ 03/2004 de rubro “AUTORIDADES DE MANDO SUPERIOR. SU PRESENCIA EN LA CASILLA COMO FUNCIONARIO O REPRESENTANTE GENERA PRESUNCIÓN DE PRESIÓN SOBRE LOS ELECTORES (Legislación de Colima y similares)” (TEPJF 2005, 34 a 36), quedaría evidenciado que durante el lapso en que permaneció el representante del partido como funcionario de casilla ejerció presión sobre el electorado. No obstante, probablemente ello no conduciría indefectiblemente a la nulidad de la votación, ya que para tal efecto, habría de evidenciarse la cantidad de votantes que ejercieron su sufragio en condiciones de presión. Para ello, resultaría útil un mecanismo que registre la hora en que cada ciudadano realizó su voto, y así estar en condiciones de verificar con certeza si la cantidad de personas que sufragaron durante el lapso en que se presentó la situación irregular fue suficiente para alterar el resultado de la elección.

VI. Recibir la votación en fecha u hora distintos al señalado para la celebración de la jornada electoral, sin perjuicio de los casos de excepción previstos en la Ley Electoral;

Siendo las 18:00 horas el Presidente de la casilla verificó que aún se encontraban formados 10 electores en la fila para emitir su sufragio. Por ello, determinó que para efecto del cierre de la votación únicamente emitirían su voto las personas que ya se encontraban formadas. A pesar de lo anterior, cinco minutos después llegaron más electores (sin asentar la cantidad en las actas) y solicitaron que se les permitiera votar, a lo que el funcionario accedió. Así, la recepción de la votación concluyó hasta las 19:15 horas.

En el caso que antecede, es de vital importancia, conocer cuántas personas emitieron su sufragio fuera del horario permitido en la ley sustantiva en la materia. En ese sentido, el sello con la inserción de la hora sería la base para que verificar el número de ciudadanos a los que se les permitió su voto después de los que ya estaban formados. Para ello, se contarían los electores que votaron con posterioridad a las 18:00 horas y se restarían los 10 que llegaron antes de concluir el plazo legal.

VII. Se efectúe la recepción o el cómputo de la votación por personas u organismos distintos a los facultados por la Ley Electoral;

La casilla número 512 básica no se instaló a las 8:00 horas, debido a que únicamente se encontraba presente el presidente de la misma, razón por la cual, siendo las 8:30 horas procedió a integrar la mesa directiva de casilla con los electores que se encontraban formados en la fila. Entre los funcionarios designados se encontraba Elizabeth Trujillo Pérez quien no se encontraba inscrita en la lista nominal de electores de dicha sección. A las 13:30 horas del día de la jornada electoral, uno de los electores manifestó al presidente de la mesa directiva de casilla que Elizabeth Trujillo no formaba parte de dicha sección, pues no era vecina del lugar. Una vez cerciorado que dicha persona, en efecto, era ajena a la sección, se le solicitó que abandonara la función y se dio continuidad a la referida votación, a lo que accedió sin hacer objeción.

De tener por acreditado que la persona referida no se encontraba registrada en la sección, siguiendo el criterio establecido en la jurisprudencia S3ELJ 13/2002 de rubro “RECEPCIÓN DE LA VOTACIÓN POR PERSONAS U ORGANISMOS DISTINTOS A LOS LEGALMENTE FACULTADOS. LA INTEGRACIÓN DE LA MESA DIRECTIVA DE CASILLA CON UNA PERSONA NO DESIGNADA NI PERTENECIENTE A LA SECCIÓN ELECTORAL, ACTUALIZA LA CAUSAL DE NULIDAD DE VOTACIÓN (Legislación de Baja California Sur y similares)” (TEPJF 2005, 259 y 260), parecería que la consecuencia inevitable sería la de anular la votación recibida en dicha casilla. Empero, si tuviéramos a nuestro alcance la posibilidad de justificar que la cantidad de sufragios recibidos durante la integración irregular no es suficiente para cambiar el sentido del resultado de la votación, quizá estaríamos en aptitud de cumplir con el principio de conservación del acto electoral (Hernández 1994, 29).

IX. Haber impedido a los representantes de los partidos políticos o de las coaliciones, acceder al lugar donde se instaló la casilla, o en su caso, haberlos expulsado sin causa justificada; y

El día de la jornada electoral se impidió, sin causa justificada, el acceso a la casilla a los representantes de todos los partidos, no obstante que fueron oportunamente registrados ante la autoridad electoral y portaban el distintivo respectivo. A las 11:00 horas, después de haberse quejado ante el consejo electoral correspondiente, se les permitió entrar al lugar en que se instaló la casilla.

Dando por sentado que la ausencia total de los representantes partidarios fuera cualitativamente suficiente (es decir, que no estuviese desvirtuada) para invalidar la votación, un elemento muy útil para establecer con claridad la magnitud de la afectación sería la de conocer cuántas personas votaron sin la vigilancia de los representantes. En ese tenor, si el número fuera menor, tal vez se optaría por preservar la votación, por el contrario, si

la cantidad fuera considerable (mayor a la diferencia entre el presunto ganador y el segundo lugar), con los parámetros señalados, la consecuencia necesaria sería la anulación.

X. Impedir, sin causa justificada, el ejercicio del derecho de voto a los ciudadanos en su casilla y que esto sea determinante para el resultado de la votación.

El accionante afirma que la casilla 222 básica se clausuró a las 17:00 horas a pesar de que aún no habían sufragado la totalidad de los electores y, que de acuerdo con lo establecido en el artículo 199 de la LEEZ, la votación se debió recibir hasta las 18:00 horas.

Suponiendo que se llegare a considerar que los elementos de la causal se encuentran plenamente acreditados y sólo reste verificar la trascendencia en el resultado de la votación. Con este planteamiento, la utilización del sello modificado no ayudaría a esclarecer la influencia en el resultado de la elección; sin embargo, ante el supuesto de que en la lista nominal existieran votos cuya hora de recepción refiere una anterior a la que se afirma, entonces, ciertamente serviría como medio probatorio para evidenciar, en su caso, la inexactitud de la afirmación del promovente, o incluso, la de cierta información obtenida en otros documentos electorales. De ahí que decíamos que pudiera tener más efectos de los inicialmente pretendidos.

Impacto económico que generaría su implementación

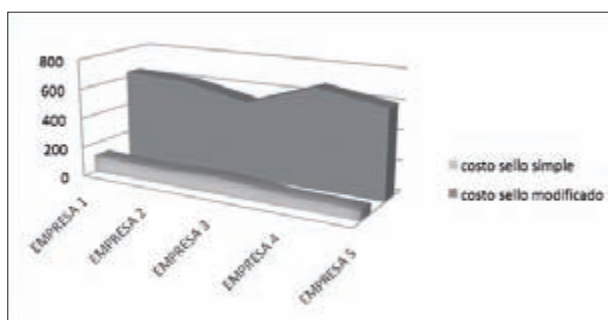
El análisis que a continuación se presenta fue realizado con la finalidad de brindar mayor luz y seriedad sobre la utilización del sello con hora y no quede como una mera reflexión baladí. Ahora bien, debe tenerse en cuenta que quienes escriben estas líneas no son peritos en la materia ni se especializan en el ámbito financiero.

Dicho lo anterior, a manera ilustrativa, permítasenos tratar las cuestiones económicas que representaría la aceptación de nuestra propuesta. Al efecto, el 29 de enero de 2010 realizamos un sondeo con diversas empresas cuyo giro comercial es la fabricación de sellos y de ellos obtuvimos los siguientes resultados:

Empresa	Costo sello simple*	Costo de sello con modificación**
1	116.00	636.40
2	98.66	614.59
3	114.00	522.24
4	76.50	675.38
5	68.90	598.56

* Sello únicamente con la leyenda "Votó".
 ** Sello con la inserción de la palabra "Votó" y la hora.

Dichos costos se reflejan en la siguiente gráfica:



Lo anterior nos demuestra que el impacto económico inicial en la adquisición del sello que se propone, es evidentemente elevado. Ello, debido a que el mecanismo eléctrico del reloj aumenta de manera considerable su costo; sin embargo, es necesario puntualizar que los beneficios de esta implementación serían de gran trascendencia, tal y como hasta al momento se ha analizado en el desarrollo de esta investigación.

De acuerdo con los datos aquí expuestos, la compra del sello modificado para 2,432 casillas,⁵ según el precio más económico (\$522.24), requeriría una inversión de \$1,270,087.68 M. N., lo que representa un sobre costo de 757.96% en relación con el que se generaría en este momento con la adquisición del sello simple que sería de \$167,564.80 M. N. (también con el mejor precio [\$68.90]), para el mismo número de casillas.

En efecto, el gasto para la adquisición de dicho instrumento es francamente oneroso. Si a lo anterior agregamos que la partida 2010 de “MATERIALES y SUMINISTROS PARA EL PROCESO ELECTORAL” contenido en el Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2010,⁶ autorizado al IEEZ por la Legislatura del Estado de Zacatecas, es de \$5,567,314.90, parecería que su adopción es muy difícil.

Ahora bien, respecto a las cifras antes manejadas debe tenerse en cuenta que están basadas en lo que costaría adquirir un solo sello modificado. Por ende, si consideramos que por lo común el precio disminuye cuando se adquieren las cosas en mayor cantidad, entonces, podemos pensar que la cotización antes mencionada disminuiría de manera considerable ante el escenario de una compra al mayoreo. Asimismo, debemos tener en cuenta que generalmente las adquisiciones llevadas a cabo por los órganos estatales se realizan mediante licitación pública con la finalidad de, entre otras, obtener la mejor cotización del mercado, por lo que, en esta circunstancia, también habría una reducción del valor de cada unidad.

Por otro lado, si ponemos en balance el alto costo de su adopción en relación con las ventajas que puede aportar, parece ser que el costo-beneficio es bastante razonable. Y es que, cuando se evita anular, o bien, se invalida la violación con base en criterios inciertos, el surgimiento de

⁵ Número de casillas autorizadas para el proceso electoral local de 2007. Dato obtenido del sitio de internet del IEEZ: http://www.ieez.org.mx/EST/estadist/otras/f_c2007.html (Consultada el 31 de enero de 2010).

⁶ Información extraída del Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas por el que se aprueba el Dictamen de distribución y aplicación del presupuesto para el ejercicio fiscal 2010, que presenta la Comisión de Administración y Prerrogativas. ACG-IEEZ-013/IV/2010.

dudas y la utilización de dicha incertidumbre como arma poselectoral por quien se siente agraviado, trae como consecuencia un golpeteo mediático y social que debilita las instituciones en momentos en que más se requiere su fortaleza. En ese sentido, según se ha expuesto, esa medida es un paso simple pero firme hacia la prevención (aunque sea en el campo reducido que hemos expuesto) de controversias innecesarias respecto de la actuación de los órganos de justicia electoral.

En abono a lo anterior, es destacable el hecho de que en época reciente se han llevado a cabo una serie de medidas cuyo costo inicial ha sido muchísimo más elevado (también derivado de la necesidad de allegarse de herramientas y materiales necesarios), tales como: voto de los mexicanos en el extranjero, monitoreo de medios de comunicación, etcétera. Sobre ellas, se ha justificado el gasto aludiendo a que sería sólo inicialmente e iría disminuyendo en la medida que se utilice en elecciones subsecuentes. En esos términos, es evidente que de cuidarse diligentemente el material, podría ser reutilizado para los procesos siguientes y, por ende, la inversión ya no sería tan elevada.

Respeto a la secrecía del voto

Una de las posibles objeciones que se nos ocurre que podría plantearse para oponerse a la implementación de lo aquí propuesto, está relacionada con una violación a la secrecía en la ejecución del sufragio, es decir, que parecería que estaríamos fiscalizando dicha actividad.

Sobre el particular, resulta especialmente trascendente lo establecido en la tesis relevante S3EL 064/98 (TEPJF 2005, 975 y 976), que para mayor claridad transcribimos a continuación:

VOTO. SU CONFIDENCIALIDAD Y SECRETO SE TRANSGREDEN SI SE REVELAN DATOS PROPORCIONADOS POR LOS CIUDADANOS, FUERA DE LAS HIPÓTESIS LEGALES PERMITIDAS. —Poner a disposición de las instituciones investigadoras y ciudadanos interesados en consultar y analizar la documentación continente de cier-

ta información que identifique a determinados ciudadanos y así, poner en conocimiento, inicialmente, de los interesados en la consulta y luego, de ser el caso, de la sociedad en general, información legalmente considerada confidencial, entraña la revelación de datos proporcionados directamente por los ciudadanos, bajo el amparo del principio de confidencialidad; en concreto, aquéllos que condujeran a tener conocimiento de qué **ciudadano ejerció o no el derecho y obligación de sufragar**, lo que transgrede, tanto el apuntado principio, como el relativo al del secreto del voto, emanado de los artículos 35, fracción I y 36, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y consagrado por el numeral 4o., párrafo 2, del código electoral; **entendido este último principio, no sólo en cuanto a la preferencia del elector por determinado candidato y partido político, sino a todas las circunstancias que rodean el sufragio, desde su ejercicio o abstención, hasta los aspectos de inclinación política. Alguna de esa información sólo podría proporcionarse**, conforme al párrafo 3, del artículo 135 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, **cuan-do se trate de juicios**, recursos o procedimientos en que el Instituto Federal Electoral fuere parte, para cumplir con las obligaciones previstas en ese código, por la Ley General de Población en lo referente al registro ciudadano o por mandato de Juez competente. (Énfasis añadido.)

Con esta óptica podemos entender que la confidencialidad y secrecía del voto no se refiere únicamente a la preferencia del elector, sino a las circunstancias que rodean la actividad de sufragar, como lo es la información relativa a si el ciudadano acudió a votar o no, o como en este caso, la hora en que lo hizo.

Contrario a lo que de inicio parece, la propia tesis nos da la razón, en tanto que se afirma que esta información aunque no es pública ciertamente puede tenerse acceso a ella cuando se trate de algún juicio. Precisa-

mente en eso consiste nuestro argumento para asegurar que no se violenta la confidencialidad del voto. Esto es, actualmente los tribunales y quienes tienen a su alcance las listas nominales utilizadas durante la jornada comicial, pueden saber quien votó y quien no. Sin embargo, ello es necesario, en virtud de la actividad que realizan. Pues bien, esto mismo ocurriría con la información que se generaría de adoptar nuestra propuesta: sólo algunas personas, por virtud de sus funciones, podrían percatarse de dichos datos.

En ese tenor, el juzgador que utilizara tales elementos, obviamente no debe decir en su fallo los nombres de los electores sino, en todo caso, manejar una expresión genérica de tal grupo, es decir, **votantes, electores, personas, individuos**, entre otras. Con ello, la confidencialidad quedaría totalmente intocada.

Además, si en algo les ayuda a los diversos individuos que están presentes en la recepción de la votación, el conocer la hora en que cada ciudadano acude a votar, ello lo pueden saber ahora mismo, con o sin la utilización del sello modificado, pues bastaría que los representantes partidarios anoten ese dato en las listas nominales que se les proporcionan y ya contarían con tal información.

Fuentes consultadas

- Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas por el que se aprueba el Dictamen de distribución y aplicación del presupuesto para el ejercicio fiscal dos mil diez (2010), que presenta la Comisión de Administración y Prerrogativas. ACG-IEEZ-013/IV/2010. IEEZ. Instituto Electoral del Estado de Zacatecas. <http://www.ieez.org.mx> (consultada el 31 de enero de 2010).
- Arreola Ayala, Álvaro. 2008. *La Justicia Electoral en México. Breve Recuento Histórico*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2009. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- CPELSZ. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas. 2010. *Legislación Electoral para el Estado de Zacatecas*. México: Instituto Electoral del Estado de Zacatecas.
- Fuentes Cerda, Eloy. Nulidades en Materia Electoral. 2004. En *Temas Electorales*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Galván Rivera, Flavio. 2002. *Derecho Procesal Electoral Mexicano*. México: Porrúa.
- Hernández Valle, Rubén. 1994. "Los Principios del Derecho Electoral". *Justicia electoral. Revista del Tribunal Federal Electoral* vol. 3 núm. 4.
- IEEZ. Instituto Electoral del Estado de Zacatecas. <http://www.ieez.org.mx> (consultada el 31 de enero de 2010).
- Instituto Electoral del Estado de Zacatecas. 2007a. *Estrategia de Capacitación Electoral e Integración de Mesas de Directivas de Casilla para el Proceso Electoral 2007*. México: Instituto Electoral del Estado de Zacatecas.
- _____. 2007b. *Guía General para Funcionarios de Casilla 2007*. México: Instituto Electoral del Estado de Zacatecas.

- Instituto Federal Electoral. 2006. *Estudio de las Causales de Nulidad de las Elecciones Federales 2006, relacionadas con la integración de las mesas directivas de casillas y el desempeño de los funcionarios de las mesas directivas de casillas derivadas de los juicios de inconformidad*. México: Instituto Federal Electoral.
- LEEZ. Ley Electoral del Estado de Zacatecas. 2010. *Legislación Electoral para el Estado de Zacatecas*. México: Instituto Electoral del Estado de Zacatecas.
- LSMIEEZ. Ley del Sistema de Medios de Impugnación Electoral del Estado de Zacatecas. 2010. *Legislación Electoral para el Estado de Zacatecas*. México: Instituto Electoral del Estado de Zacatecas.
- Moctezuma Guerrero, Nicolás. 2009. *Manual del Elector 1882, Serie de Documentos Históricos del TEPJF 1*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Nava Gomar, Salvador Olimpo. 2008. Las Nulidades en Materia Electoral. En *La ciencia del derecho Procesal. Estudios en Homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del Derecho*. Tomo VI, coords. Eduardo Ferrer MacGregor y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- TEPJF. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. <http://www.trife.gob.mx> (consultada el 22 de enero de 2010).
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2005. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*. 2ª ed. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Principios y fundamentos para el debate sobre el federalismo judicial

Principles and Fundamentals for the Debate about Judicial Federalism

José Lorenzo Álvarez Montero*

RESUMEN

El objeto del presente ensayo consiste en mostrar dos de los grandes problemas que aquejan a los poderes judiciales de los estados y formular una serie de propuestas fundadas en las conclusiones obtenidas como resultado del estudio realizado.

Las cuestiones que aquí se abordan son el centralismo político y su derivación judicial que impide el ejercicio pleno de la autonomía estatal en el ámbito jurisdiccional, así como la inobservancia del principio de la división de poderes por la supeditación en que se encuentran los poderes judiciales frente a los poderes legislativos y ejecutivos de las entidades federativas, lo que provoca un deterioro significativo en la impartición de justicia.

Las propuestas que se formulan tienden a superar los problemas señalados.

PALABRAS CLAVE: centralismo, autonomía estatal, división de poderes, justicia.

* Magistrado del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Veracruz-Llave.

ABSTRACT

The goal of present paper is to show the major problems addressed by the judicial powers of the states and make proposals based on the findings obtained as result of the study.

The issues described here are political centralism and its judicial consequences which prevents the full exercise of state autonomy in the sphere of jurisdiction and failure to observe the principle of division of powers by the subordination in which they are submitted. The judicial scope is submitted under the legislative and executive powers of the states, causing a significant deterioration in the delivery of justice.

The proposals given are aimed to solve the mentioned issues.

KEYWORDS: centralism, state autonomy, division of powers, justice.

Planteamiento del problema

El presente ensayo tiene como finalidad mostrar dos grandes problemas que aquejan a los poderes judiciales de los estados. El primero esta en relación con el centralismo absorbente del Poder Judicial federal, que somete a revisión cualquier resolución de los poderes judiciales de las entidades federativas, y el segundo se refiere a la relación asimétrica entre los poderes locales, que se manifiesta en el predominio de los legislativos y ejecutivos sobre los poderes judiciales sometidos a la voluntad de los primeros a través de las leyes y de los ejecutivos por la asignación de recursos, entre otros aspectos.

La premisa de los problemas mencionados se encuentra en la deformación de la federación como forma de Estado, a pesar de la vigencia de las disposiciones constitucionales que sustentan el supuesto Estado federal.

Para el caso, recordemos que el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que:

Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Por su parte, el 41 precisa que:

El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de estos, y por los de los Estados en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

Estas disposiciones se estrellan en el muro de la realidad política del país, ya que por lo que hace a la federación como forma de Estado, resulta ser la fachada del centralismo asfixiante, y los supuestos estados libres y soberanos en su régimen interior son una mera ilusión política, minimizados o ignorados por la práctica centralista en general, y en razón del tema tratado, por el centralismo judicial.

Desprendidos de lo anterior, encontramos los dos grandes bloques de problemas antes citados que afectan a los poderes judiciales de los Estados y de los que únicamente se ocupa el ensayo.

- A) Por un lado, el asfixiante centralismo judicial que lesiona a los justiciables en el sentido de retardar la impartición de justicia, al abrirse innecesariamente tantas instancias por las cuales los asuntos van y vienen tantas veces como sea capaz de saber plantearlo un acucioso abogado postulante, interesado en el incumplimiento de la ley. A su vez, dicho centralismo anula a los poderes judiciales de los estados, ya que las resoluciones de los tribunales y juzgados que lo integran son sometidas a revisión federal a través de los juicios de amparo tanto directos como indirectos, y del juicio de revisión constitucional en materia electoral.
- B) Asimismo, los poderes judiciales de las entidades federativas, con algunas excepciones entre las que, desde luego, no figura el Estado de Veracruz, se encuentran en una situación y relación asimétrica con los poderes ejecutivos y legislativos, tanto por su raquítico presupuesto y los obstáculos para el cumplimiento de sus resoluciones, como por falta de legislación o de actualización y armonización de la misma.

Hipótesis de trabajo

La federación mexicana es sólo una forma ausente de contenido. La realidad hasta hoy es la vigencia de un régimen centralista que ahoga

la vida provincial y las instituciones estatales, por lo que es urgente reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con la participación directa de los ciudadanos para rediseñar nuestro Estado federal, reconociendo y respetando realmente la autonomía estatal.

El principio de la división de poderes en el ámbito local no es observado a causa de la relación asimétrica entre los poderes judiciales y los poderes legislativos y ejecutivos.

Desarrollo de la hipótesis

Es necesario transformar la realidad antes descrita, pues debemos tener presente que correlacionados los preceptos constitucionales citados, producen un escenario en el que los estados dan vida a la federación dentro de la cual gozan de libertad y autonomía manifestadas en todo lo concerniente a su régimen interior, el cual se integra con sus propios poderes públicos, su población y territorio, sujetos todos inmediata y directamente a su propio orden jurídico, con el único requisito de estar de acuerdo con la Constitución federal.

Por otro lado, debe destacarse que el ejercicio de la soberanía popular se ejerce no sólo por los Poderes de la Unión, sino por los poderes (legislativo, ejecutivo y judicial) de los estados, cada uno dentro de su área competencial.

Lo anterior nos permite afirmar que ambos órdenes, federal o central y local, son parciales del Estado federal y, consecuentemente, ninguno puede estar jerárquicamente por encima del otro, y cada uno debe atender y resolver los asuntos y cuestiones que se refieran a su exclusiva competencia sin intervenir o invadir el área del otro.

Los problemas que se suscitan entre ambos órdenes, así como las violaciones a la Constitución federal, considerada ésta como norma fundamental del Estado federal, deben resolverse por un órgano jurisdiccional propio y exclusivo del Estado federal lo que hasta la fecha no se ha realizado.

Aun reconociendo lo complejo y temerario que pudiera parecer por la variedad de acepciones y significados que se han dado, podemos concebir al régimen federal como alianza, liga, unión, pacto entre entidades para organizarse políticamente de acuerdo a principios y supuestos fundados en ciertos valores.

De lo señalado resulta la necesidad de citar o al menos tener presentes las dimensiones y la axiología del sistema federal, que en el fondo es lo que condiciona, le da sentido y explica la conveniencia de adoptar un régimen federal.

Así, la federación, proyectada hacia el interior de las entidades que la forman, se funda en la libertad de los integrantes de la comunidad para decidir sobre su gobierno interior, libertad que conlleva a la participación y a la responsabilidad políticas, por lo que la democracia es un principio fundamental del federalismo.

De lo anterior se deriva la indispensable autonomía de las entidades federadas para resolver sus conflictos internos, ya sean políticos, económicos, sociales, culturales o jurisdiccionales, sin intervención de ninguna clase por parte de las autoridades centrales.

La autonomía, a su vez, protege la diversidad, el reconocimiento institucional de que los integrantes de la comunidad son distintos y, en consecuencia, debe respetarse y protegerse esa pluralidad de culturas, idiomas, creencias, y otros factores; también deben diseñarse políticas de empleo, educación, protección del ambiente y otras que permitan el desarrollo armónico y la realización tanto espiritual como material de los individuos y las comunidades que integran la federación.

La autonomía permite a las autoridades locales legislar, administrar e impartir justicia de acuerdo con la realidad geográfica, social, cultural y económica de la entidad. Puede afirmarse también que desburocratiza los trámites y abrevia los tiempos para dar soluciones o respuestas, economiza gastos y hace más factible el régimen de responsabilidades por tratarse de autoridades próximas a los problemas de la población.

Hacia el exterior de las comunidades que forman la federación, la autonomía desarrolla los valores de solidaridad, cooperación e integración, lo que fortalece la Unión en un ambiente de respeto y reconocimiento de las atribuciones de las partes que forman el Estado federal.

Los antivalores del federalismo son el centralismo, la burocratización, el desconocimiento regional, la dilación en las soluciones, la imposición, la arbitrariedad, y la duplicidad de esfuerzos y costos, bajo ropajes de coordinación por medio de convenios que sustraen las atribuciones de las entidades locales y municipales a favor del gobierno central, entre otras formas de socavar la libertad de los hombres y los pueblos.

Por lo anterior, el régimen federal no sólo puede analizarse como una estructura o forma de Estado, sino como manera o forma de vida, de convivencia y coexistencia, que tiene su fundamento en las formas de ser y querer de las personas, de sus pueblos y entidades.

Estos valores nos llevan a reflexionar sobre la federación mexicana, en una de sus facetas o vertientes: el federalismo judicial que hoy vivimos en la República.

Centralismo judicial

De conformidad con el primer párrafo del artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el ejercicio del Poder Judicial de la Federación se deposita en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito.

La Suprema Corte de Justicia, de acuerdo con sus atribuciones constitucionales, conoce de las controversias constitucionales, de las acciones de inconstitucionalidad y de los recursos de apelación interpuestos contra las sentencias de los jueces de Distrito en determinados supuestos, de acuerdo con las fracciones I, II y III del artículo 105 constitucional. Dentro de la fracción segunda, incisos c), d) y f), se comprenden las leyes locales en cualquier materia, incluyendo las electorales.

A lo anterior deben sumarse las facultades de los jueces de distrito, los que conforme a lo dispuesto por las fracciones I y VI del artículo 114 de la Ley de Amparo, conocen de los amparos contra leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 constitucional, reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados y otros reglamentos, decretos o acuerdos de observancia general, que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de aplicación, causen perjuicios al quejoso, así como contra leyes o actos de la autoridad federal o de los Estados, en los casos de las fracciones I, II y III del artículo 103 constitucional.

De este modo, la autonomía estatal en materia legislativa se ve anulada por el Poder Judicial federal, mejor llamado central, que a través de la Suprema Corte de Justicia y de los Juzgados de Distrito, propiamente destruyen la soberanía estatal.

Otro tanto puede afirmarse de todos los actos de los gobernadores de los Estados, que están sometidos a la revisión de la justicia federal.

Los casos señalados respecto del juicio de amparo encontraron cause, ya bajo el régimen federal, a partir del artículo 25 del Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, donde se dispuso que

los tribunales de la Federación ampararán a cualquier habitante de la república en el ejercicio y conservación de los derechos que le concedan esta Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los poderes legislativo y ejecutivo, ya de la Federación, ya de los Estados....

Disposición que se ratificó en los artículos 101 y 103, respectivamente, de las Constituciones Políticas de 1857 y 1917, donde se sustituyeron los términos “Poderes legislativo y ejecutivo” por “leyes o actos”.

Por lo que hace a la materia electoral local, tanto en el aspecto legislativo como jurisdiccional, la Suprema Corte y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación son competentes para resolver las impugnaciones planteadas de conformidad con los artículos constitucionales 105, fracción II, inciso f), y 99, fracción IV, por lo que prácticamente las resoluciones de los tribunales electorales locales carecen de definitividad, centralizándose así la resolución final que, desde luego, es inatacable.

Otro elemento centralizador fundamental lo constituyen los partidos políticos nacionales, que someten a sus comités directivos estatales las decisiones centrales y además pueden impugnar tanto la legislación federal, que regula su participación en las elecciones federales, como las leyes locales, que norman los procesos electorales estatales, en tanto que los comités directivos estatales sólo pueden impugnar la legislación electoral de la entidad federativa correspondiente.

Tratándose de las resoluciones de los poderes judiciales de las entidades federativas, puede afirmarse que también están sujetas al criterio de los órganos judiciales federales, a través del amparo directo o por conducto del amparo indirecto.

La Ley de Amparo, en las fracciones III, IV y V del artículo 114 y artículo 158, somete a juicio los actos de los tribunales judiciales, administrativos y del trabajo ejecutados fuera de juicio o después de concluido; actos en el juicio que tengan sobre las personas o las cosas una ejecución que sea de imposible reparación, actos ejecutados dentro o fuera de juicio que afectan a personas extrañas a él, y las propias sentencias definitivas, laudos o resoluciones que pongan fin al juicio. Así, los juzgados de Distrito y los tribunales colegiados ahogan la autonomía local en el ámbito judicial, cuya atribución original resultaba dudosa, pues en el Acta Constitutiva y de reformas ya citada se excluyó al Poder Judicial; en el artículo 101 de la Constitución de 1857 no se mencionaron las resoluciones judiciales; en la primera Ley de Amparo (1861) tampoco aparecieron dichas resoluciones, y la procedencia del amparo judicial en la segunda Ley de

Amparo fue ampliamente debatida, para aprobarse al final el artículo 8 con la siguiente disposición: “NO ES ADMISIBLE EL RECURSO DE AMPARO EN NEGOCIOS JUDICIALES”.

Sobre la afirmación anterior, es preciso tener presente que el Acta Constitutiva y de reformas de 1847 fue producto del voto particular de don José Mariano Otero leída al Pleno del Congreso Constituyente en la sesión del 5 de abril del citado año, en cuya exposición de motivos encontramos que fue el sistema de control constitucional de los Estados Unidos de América su fuente de inspiración y de propuesta, y su intención manifiesta fue que al Poder Judicial correspondiera proteger los derechos de los particulares de todo ataque del ejecutivo o del legislativo, ya de los estados o de la Unión. (Gonzalez 1998, 681), pero en ningún momento se mencionó siquiera a los poderes judiciales de la federación o de los estados.

Asimismo, al discutirse el artículo 102 del proyecto de Constitución Política de 1857, tampoco se incorporaron las sentencias o resoluciones judiciales como actos de autoridad impugnables en amparo, sólo las leyes y los actos administrativos. Y más todavía, se consideró a los tribunales estatales como autoridades para conocer y resolver de toda controversia que se suscitara por leyes o actos de cualquier autoridad que violare las garantías individuales o de la federación que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados, o de éstos cuando invadan la esfera de la autoridad federal (Zarco 1979, 724), como podrá constatare con la lectura de la parte relativa del mencionado precepto que a continuación se transcribe:

art. 102: Toda controversia que se suscite por leyes ó actos de cualquiera autoridad que violaren las garantías individuales, ó de la Federación que vulneren ó restrinjan la soberanía de los Estados, o de éstos cuando invadan la esfera de la autoridad federal, se resuelve, a petición de la parte agraviada, por medio de una sentencia y de procedimientos y formas del orden jurídico, ya por los tribunales de la Federación exclusivamente, ya por éstos juntamente con

los de los estados, según los diferentes casos que establezca la ley orgánica... (Tena 1995, 568-9).

Respecto de los dos actos impugnables mencionados, sólo se discutió ampliamente el relativo a las leyes, pues se consideraba que lo que la Comisión proponía era en realidad que los tribunales tuvieran la facultad de derogar las leyes y revocar las órdenes de las autoridades administrativas (Tena 1995, 725).

Por lo que hace a las autoridades judiciales que iban a conocer y resolver las citadas controversias, el Diputado Albino Aranda propuso una razonable distribución de competencias, exclusivas de cada autoridad judicial. Así expuso:

Si la queja se refiere a algo relativo al régimen interior de un estado, la cuestión toca exclusivamente a los tribunales del mismo Estado; si se refiere a intereses federales, son competentes los tribunales federales... (Tena 1995, 727).

El texto modificado del artículo 102, que pasó a ser el 101 en la Constitución de 1857 se aprobó por 46 votos contra 36, en términos similares al vigente artículo 103 constitucional:

Los tribunales de la federación resolverán toda controversia que se suscite: I. Por leyes o actos de cualquiera autoridad que violen las garantías individuales; II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados, y III. Por leyes o actos de las autoridades de estos, que invadan la esfera de la autoridad federal.

B. Asimetría de los poderes judiciales en relación a los poderes ejecutivo y legislativo de los propios estados.

En términos generales, puede afirmarse que los poderes judiciales de las entidades federativas no cuentan con un presupuesto adecuado para el cumplimiento de sus funciones, lo que repercute en el insuficiente número de juzgados y juzgadores para atender los asuntos; en el escaso personal administrativo para el cumplimiento oportuno de las excesivas cargas de trabajo; en los inadecuados y desprotegidos recintos judiciales y su malo o pésimo acondicionamiento; en la falta de tecnología computacional y otros medios de comunicación como teléfonos, faxes, redes, entre otros, y en los bajos salarios y nulas prestaciones sociales a sus empleados. Estos, entre otros muchos, son los problemas ocasionados por la falta de equilibrio presupuestal.

De acuerdo con el informe de resultados obtenidos en el estudio realizado por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y Gaxiola Moraila y asociados (GMA) sobre la ejecutabilidad de contratos mercantiles e hipotecarios, estudio basado en encuestas, opiniones de abogados litigantes en los 31 Estados y el Distrito Federal, información de las autoridades judiciales y visitas de apreciación en los tribunales locales, puede observarse que en 20 entidades de la República el presupuesto del Poder Judicial rebasa el 1% sin llegar al 2%. Sólo en tres entidades el presupuesto rebasa el 2% sin llegar a 3%, y nueve, dentro de las que se encuentra el estado de Veracruz, no llegan ni siquiera al 1% (Moody's 2002, 21).

Aunque han pasado varios años del citado estudio, en la mayoría de las entidades federativas, entre ellas Veracruz, la situación económica no ha variado sustancialmente.

Otro aspecto que impacta la impartición oportuna y completa de la justicia es la supeditación en que se encuentra el Poder Judicial, en algunos estados, respecto del Poder Ejecutivo para el cumplimiento de sus resoluciones, cuando para ello se requiere el auxilio de la fuerza pública.

En el caso de Veracruz, por ejemplo, el artículo 49 de la Constitución Política del Estado, que señala las atribuciones del Gobernador, prescri-

be como obligación del mismo, en su fracción XIII, hacer cumplir los fallos y sentencias de los tribunales y prestar a éstos el auxilio que necesiten para el ejercicio expedito de sus funciones. Basada en ello, la propia Constitución en el artículo 61 dispone:

Los jueces deberán ordenar la ejecución de las sentencias y demás resoluciones que pronuncien y causen estado. Cuando sea necesario el auxilio de la fuerza pública, lo solicitarán directamente, por escrito, a quienes tengan el mando de la misma.

Será causa de responsabilidad, para quienes tengan el mando de la fuerza pública, no proporcionar oportunamente el auxilio requerido.

Prescripción que se repite en los artículos 68, fracción XII, y 149 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

A pesar de las mencionadas prescripciones constitucionales y legales, el auxilio de la fuerza pública no llega oportunamente, salvo casos excepcionales que responden a determinados intereses.

A lo anterior debe agregarse la desprotección en que se encuentran los recintos judiciales, sus empleados y funcionarios, que incluso ha puesto en peligro su integridad y hasta su vida.

En esas condiciones, la falta de una policía propia del Poder Judicial seguirá obstruyendo el cumplimiento oportuno de las resoluciones judiciales y, por ende, el cumplimiento debido de la ley.

También debe referirse que, en muchos casos, existen insuficiencias en la legislación o vacíos legislativos que son ignorados por el Poder Legislativo: términos inadecuados, trámites confusos, imprecisiones temporales, requisitos o condiciones irrealizables y ausencia de lineamientos claros para sancionar a quienes burlan la justicia, o falta completa de la ley para ejercer sus atribuciones el Poder Judicial, así como disposiciones que limitan el arbitrio judicial creando delitos que provocan incertidumbre e inseguridad en los juzgadores, y ante lo que los poderes judiciales se encuentran indefensos, por lo que en este aspecto se propone el veto judicial.

Los aspectos citados violentan el principio de la división de poderes, de acuerdo con el cual los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial son iguales e independientes. Igualdad que debe reflejarse en la satisfacción de todos sus requerimientos para el cumplimiento de las funciones soberanas dentro de la entidad. Independencia que trae como consecuencia la autonomía en el funcionamiento de cada poder, en la no supeditación de uno a otro para el cumplimiento de sus atribuciones.

En conclusión, la relación asimétrica del poder judicial con los otros dos poderes de los estados se manifiesta en el raquítico, insuficiente y ofensivo presupuesto a él asignado, en la falta de su propia fuerza pública, en una legislación vigente pero obsoleta o en la falta de ley, y en su absoluta indefensión frente a los mismos, entre otros graves aspectos.

En líneas generales, estas son las causas exógenas y endógenas que limitan o impiden el debido funcionamiento de los poderes judiciales de los estados.

A: Bajo las condiciones descritas, concluimos que por un lado se anulan dos principios y disposiciones constitucionales que sirven de fundamento al Pacto Federal, en el sentido de que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática y federal, compuesta de Estados Libres y Soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y que a través de los poderes de los estados el pueblo también ejerce su soberanía.

B: Por lo que hace a la división de poderes en el ámbito estatal, también se observa su violación en relación con la desigualdad en que se encuentra el Poder Judicial frente a los otros dos poderes por las siguientes razones:

1. Al carecer de un presupuesto adecuado para el cumplimiento de sus atribuciones, construcción de los espacios requeridos, modernización de sus procedimientos y estructuras, contratación de personal y para la formación, actualización y especialización de los

servidores judiciales, ya que generalmente el presupuesto que se presenta al Poder Ejecutivo para su inclusión en el presupuesto general del Estado es revisado y disminuido;

2. Por carecer de fuerza pública para el resguardo de los espacios judiciales, protección del personal y cumplimiento de sus autos y resoluciones cuando aquella es necesaria. Por lo que el Poder Judicial debe solicitar al Poder Ejecutivo que le sea concedida la fuerza policiaca para ejecutar en ciertos casos sus resoluciones, lo cual no siempre se autoriza o bien se retarda su otorgamiento, produciendo malestar en los justiciables y debilitamiento del Poder Judicial.

3. Por carecer de veto judicial para hacer observaciones a las leyes oponiéndose a la expedición de aquellas que reducen las facultades del Poder Judicial, limitan el arbitrio judicial, son contradictorias o incompletas, así como, para que las iniciativas que presenten sean turnadas oportunamente a comisiones y se discutan en el Pleno, aprobándose o no según el caso.

En busca de respuestas

Lo anterior nos conduce a la necesidad de repensar las estructuras y principios básicos del federalismo mexicano y, consecuentemente, a revisar la distribución de competencias entre los poderes centrales, llamados federales, y los poderes de los estados, así como a proponer reformas constitucionales que hagan realidad o cuando menos aproximen la misma al principio de la división de poderes.

Federalismo judicial

Es necesario tener presente que todo sistema federal se mueve naturalmente hacia dos extremos: al centralismo absorbente en su versión totalitaria, o a la disgregación y anarquía de las entidades que lo forman.

Lo que se propone en el presente ensayo consiste en establecer un sano equilibrio y una respetuosa distribución de atribuciones exclusivas

para cada uno de ambos órdenes parciales, el federal y el local, teniendo presente lo que indica Gumersindo Trujillo en el sentido de que la organización federal trata de conjugar la autonomía de las partes con la unidad del todo, de tal manera que mientras en lo específicamente suyo los grupos (entidades) son autónomos, en los asuntos de la comunidad global se hallan sometidos al poder superior de la federación (Trujillo 1967, 55). O como lo señala Argimiro Rojo Salgado: “el federalismo garantiza a los grupos de toda naturaleza y de toda dimensión el máximo de autonomía compatible con la unidad...” (Salgado 1996, 53).

Para formular propuestas que tiendan a solucionar los problemas planteados, podemos desglosar algunas preguntas previamente:

¿Cuál es la razón por la que sólo el Poder Judicial de la federación puede conocer y resolver cuestiones de inconstitucionalidad? ¿Acaso sólo los juzgadores federales deben observar la Constitución Federal? ¿Sólo a ellos obligan los tratados y las leyes federales, o también a todos los jueces locales de este país?

El centralismo político, el control económico, la preponderancia devastadora del ancestral presidencialismo y el predominio de los poderes centrales sobre las áreas locales son, entre otras, la explicación a este reprochable proceso centralizador de la justicia.

Para promover una reforma que responda al federalismo judicial, debe recordarse, en primer término, que ya desde la Constitución Política de 1824, se dispuso en el artículo 163 que “todo funcionario público, sin excepción de clase alguna, antes de tomar posesión de su destino, deberá prestar juramento de guardar esta Constitución y la Acta Constitutiva”. Obligación que se reiteró y amplió a las leyes, en los artículos 201 de la Constitución de 1843, 121 de la Constitución de 1857 y 128 de la Constitución vigente.

En segundo término, se planteó que quedara a cargo de los jueces de cada Estado la aplicación y vigencia de la Constitución Federal, los tratados y las leyes del Congreso, como puede observarse con la lectura de los

artículos 123 del proyecto de la Constitución de 1856, 126 de la Constitución de 1857 y 133 de la Constitución vigente.

No estando sujetas las resoluciones judiciales de los juzgadores locales al juicio de amparo por disposición expresa de la Constitución de 1857, fue, en principio, la Suprema Corte de Justicia de aquella época la que dio una interpretación modificatoria y extensiva, por sus resultados, al artículo 101 de la citada Constitución, declarando inconstitucional el artículo 8 de la Ley de Amparo de 1869, y posteriormente fueron la Ley de Amparo de 1882, el Código Federal de Procedimientos Civiles de 1897, el Código Federal de 1908, la Ley de Amparo de 1919 y la Ley de Amparo de 1936 las que consolidaron el centralismo judicial que hoy vivimos y que destruye desde sus cimientos el Pacto Federal.

El Diputado por Campeche, Rafael Dondé, expuso en la célebre sesión del 29 de diciembre de 1868, en la que se debatió y estableció el auténtico federalismo judicial con motivo de la discusión sobre el artículo 8 del proyecto de Ley de Amparo de 1869, y cuyo texto íntegro suscribo, lo siguiente:

No creo encontrar en la constitución federal el principio de que sólo hay aptitud en los tribunales federales para prestar defensa a los ciudadanos oprimidos. Al contrario, confía el cumplimiento de este deber a todos los que existen en la república, sea cual fuere el rango que tengan. Todas las autoridades del país deben respetar y sostener las garantías que otorgan la presente constitución, dice en su artículo 1º, y en el 126 ordena a los jueces de los Estados que se arreglen a dicha constitución, a las leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los Estados.

Los tribunales locales, al par de los federales, tienen también competencia para aplicar las prevenciones constitucionales y hacer efectivas las garantías individuales. No son los segundos los únicos capaces de juzgar en virtud de las leyes generales, sino también los

primeros; y una vez que el pacto federal les confiere la atribución de decidir los casos que versen sobre garantías, aplicando los artículos relativos de la constitución, deben hacerlo de una manera tan segura, como lo haga a su vez el poder judicial federal. Si contra Aquellos ha de ser preciso implorar protección a un tribunal extraño, ¿a quién le pediremos contra el acto abusivo de éste? (Barragán 1980, 205).

Principios básicos del Estado federal

La adopción del sistema federal en países como Estados Unidos, Suiza, Alemania, Canadá, Australia, Austria, Argentina, Brasil, Venezuela, India, Malasia, Nigeria y México, entre otros, ha dado lugar a diferentes teorías sobre el mismo. Así la de la doble soberanía (cosoberanía), la que niega la realidad jurídica del Estado federal, la que sólo admite como único Estado, al Estado central, la que afirma que la federación es la única soberana y no los estados miembros, la de las tres entidades estatales, la que considera al Estado federal como forma descentralizada (Mouskheli, 215) y la del federalismo global, propia de nuestros tiempos actuales.

De este modo, la génesis del Estado federal, así como su naturaleza jurídica, han despertado los más enconados debates en el mundo de las ideas. Montesquieu (1748), Alexander Hamilton, James Madison, John Jay (1788), John Calhoun (1828), Michel Mouskheli (1832), Alexis de Toqueville (1834), George Waitz (1862), Max Von Seydel (1872), George Meller (1872), Constantin Frantz (1876), Georges Jellinek (1882), Otto Von Gierke (1883), M. Le Fur (1896), Paul Laband (1901), Berthélemy (1901), Fritz Feliner (1918), León Doguit (1921), Hans Kelsen (1925), Maurice Hauriou (1927), Carl Schmitt (1934), Merkl (1936), Carl J. Friedrich (1946), Alfred Verdross (1962), Ulrich Scheuner (1962), Robert Dahl (1986), además de Alberto Haenel, Brie, Carré de Malberg, E. Borel, M. Mirkin-Guetzevitch, Julius Hastscheck, Ph. Zorn, Rosin, Gidel, Joseph Hausmann, Marcel De La Bigne de Vlleneuve, H. Nawiaskey, Pierre Joseph Proudhon, Hermann Heller, Joseph Kunz, A. Marc, entre muchos otros, han intentado desentrañar tan arduo problema (Mouskheli, 132).

Jacinto Faya Viesca afirma que:

El federalismo parte de valores eminentemente sociológicos: el pleno reconocimiento a los distintos grupos sociales, y una firme creencia en que estos grupos, es posible organizarlos en formaciones más amplias, pudiendo obtenerse una superior coordinación y expansión en todos los órdenes (Faya 1998, 3).

Juan Ferrando Badia, por su parte, sostiene que “el federalismo tiene de a conferir el máximo de autonomía al interior del Estado, a las comunidades locales, departamentos, regiones, provincias, municipios, etc.”. (1978, 74). Agregando que lo básico de la federación es la autonomía y la participación (77).

Manuel García Pelayo considera que el Estado federal responde a varias necesidades, entre las que encontramos: a) Organizar políticamente grandes espacios bajo el supuesto de relaciones de paridad; b) Integración de unidades autónomas en una unidad superior (García 2000, 216).

Es necesario tener presente que los regímenes federales se establecieron como una reacción contra el sistema centralista y el colonialismo, y se puede afirmar que el Estado federal es el resultado de un pacto jurídico político de entidades autónomas o pueblos que generan y administran sus propios recursos sin depender unas de las demás, coincidiendo en cierta medida en idioma, religión, cultura y costumbres.

Guy Héraund sostiene que el modelo federalista descansa en cuatro principios fundamentales: autonomía, cooperación, participación y subsidiariedad.

La autonomía se manifiesta en el derecho de autogobernarse y autodeterminarse en libertad, enriqueciendo así el conjunto de la colectividad global. A su vez la autonomía contiene, entre otros (autoafirmación, auto-definición), la autoorganización, consistente en el derecho de toda entidad autónoma de dotarse, por sí misma de su propia norma fundamental o estatuto, permitiendo organizarse libremente y no sobre un modelo impuesto por un poder ajeno o superior.

La cooperación consiste, a grandes rasgos, en una toma conjunta de decisiones, en un coejercicio de tareas y competencias, con la consiguiente corresponsabilidad respecto de las actuaciones llevadas a cabo. A través de la cooperación la colaboración se intensifica, propiciando un aumento de la eficacia y una disminución de la conflictividad entre los distintos poderes y niveles de gobierno.

La participación existe cuando las colectividades integrantes son asociadas activamente a la toma de decisiones de la colectividad superior.

El principio de subsidiariedad, que Guy Héraud prefiere denominar exacta adecuación, y que otros autores pretenden sustituir ahora por la noción de proximidad, establece de forma general que lo que en una sociedad puede ser adecuadamente realizado por los responsables de un nivel próximo no debe transferirse a otro más lejano o superior. La colectividad interior debe conservar para sí todas las competencias y poderes que es capaz de ejercer eficazmente, transfiriendo todo lo demás a la colectividad superior, que actuaría subsidiariamente (Rojo 2000, 16).

Por mi parte, considero que la Federación como forma de Estado se fundamenta en ciertos supuestos y valores. Entre los primeros señalamos:

- a) La vigencia de una norma suprema que represente el orden total o Estado Federal, que sirva de última referencia y fundamente la validez de la legislación derivada;
- b) La vigencia de dos órdenes jurídicos parciales jerárquicamente iguales: el orden central, llamado comúnmente federal; y los órdenes de las entidades federativas. Sujetos ambos al orden jurídico total, fundamento del Estado Federal;
- c) La existencia de entidades políticas autónomas cuyo fundamento se encuentre en la norma suprema del orden total, y
- d) Poderes públicos propios de la federación (como orden parcial) y de los estados con áreas competenciales propias y exclusivas.

Entre los valores o principios que le dan vida a la forma de Estado que nos ocupa, se encuentran:

- a) La autonomía como característica propia de las entidades federativas, que se manifiesta en la atribución de elaborar su legislación, comenzando por su propia constitución local, en cuyo texto se establece la organización, funcionamiento y atribuciones de sus poderes públicos y los derechos de los gobernados;
- b) La participación de las entidades federativas en la formación de la voluntad general, que se manifiesta en su necesaria intervención en las reformas a la Constitución Federal y en la elaboración de la legislación de la misma categoría.

La autonomía de las entidades federativas debe quedar garantizada en la Constitución con la facultad de las entidades de participar en la formulación de la voluntad general, expresada normalmente por medio de la elaboración y reformas a la norma suprema que es precisamente la Constitución federal, que adquiere de esta manera el carácter de pacto fundamental y proyecto de vida individual y social del pueblo o pueblos que conforman el Estado.

De este modo, el Estado federal constituye un todo que además del fundamento jurídico-político tiene un profundo sentido moral y un sustento sociológico y antropológico que se manifiesta en impulsar un proceso democrático basado en la participación libre de sus miembros, para la configuración de una sociedad creativa y la consolidación de una férrea voluntad de cooperación para el logro del bienestar general.

El Estado federal tiene como fundamento jurídico-político la Constitución General del país. En ella se establece el reparto de competencias entre los órdenes parciales y se previene el proceso para reformar el Estado federal, que lo es la propia Constitución.

Uno de los elementos fundamentales que causan confusión general y contribuyen al centralismo, consiste en que el Estado federal carece de

órganos propios, y para los casos específicos en que actúa, se vale de los órganos centrales, en la mayoría de los casos; en otros amalgama órganos centrales y locales para perfeccionar sus actos.

En el primer supuesto encontramos la aprobación de Tratados Internacionales donde el poder ejecutivo federal y el Senado de la República intervienen en forma exclusiva y excluyente.

En el segundo supuesto citamos las reformas a la Constitución federal, que para su realización requieren de la participación del Congreso de la Unión y de las entidades federativas.

Fundamentos constitucionales del Estado federal mexicano

Los anteriores elementos teóricos y los principios constitucionales señalados, muestran claramente la riqueza y multiformidad del Estado federal. En consecuencia, los principios doctrinarios deben adecuarse a las experiencias históricas y las expectativas de cada nación.

Para aproximarnos al principal problema planteado en el presente ensayo, debe recordarse en primer lugar que el Estado federal mexicano, nació por exigencia y condición de las provincias, como se demuestra clara y contundentemente en el Pacto de Anáhuac, de Prisciliano Sánchez, así como en la expedición del Decreto de 12 de junio de 1823 del Soberano Primer Constituyente en el que se asegura a las provincias la República federal (Serra 1991, 223), que fue ratificada en el Acta Constitutiva de la Federación y explicitada en la Constitución federal de 1824. Así, el artículo 31 de la Primera disponía que “La Constitución General y esta Acta garantizan a los Estados de la Federación la forma de Gobierno adoptada en la presente Ley y cada Estado queda también comprometido a sostener a toda costa la Unión federal”.

Este origen, cuyo desarrollo posterior fue interrumpido por los 10 años de instauración de la república central (1836-1846), fue recuperado por el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 y, posteriormente, por la Constitución

de 1857, para finalmente ser intencionalmente abandonado para construir, durante la segunda mitad del siglo XIX y todo el siglo XX, el federalismo más centralizado, modelo propuesto por Fray Servando Teresa de Mier, en su célebre discurso de la profecía sobre el federalismo (Alessio 1944, 16).

Los principales fundamentos jurídicos del federalismo mexicano se encuentran en los artículos 39, 40, 41 y 124 de la Constitución federal y sus raíces provienen de la Constitución de 1824 reiteradas en el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 y en la Constitución de 1857.

El primero de los preceptos citados de manera contundente prescribe que la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Éste, en ejercicio de su soberanía, decide, en el segundo artículo mencionado, constituirse en una república federal compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior y, en la tercera disposición indicada, el pueblo ejerce su soberanía por medio tanto de los Poderes de la Unión como por los de los estados, es decir, que los Poderes de la Unión y los poderes de los estados ejercen la soberanía popular, cada uno de ellos dentro de su esfera competencial y de acuerdo con las constituciones federal y de los estados.

Finalmente, la regla o principio de distribución de competencias nos remite al artículo 124, que dispone que las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución federal a los funcionarios de esa categoría se entienden reservadas a los estados, o sea, que la cláusula constitucional de reparto de atribuciones manda que en la Constitución estén expresas y limitadas las atribuciones de los funcionarios federales, lo que marca dos parámetros para la interpretación de nuestra Carta Magna en este escenario, lo expreso y lo limitado, es decir, toda interpretación sobre las facultades federales debe ser literal o gramatical y toda interpretación por sus resultados debe ser restringida. Por el contrario, toda interpretación sobre las atribuciones de los poderes de los estados debe ser, por sus resultados, ampliada o expansiva fundada en facultades tácitas.

Sobre este complejo y arduo problema que es connatural o propio de los estados federales, debe recordarse que histórica y constitucionalmente existen tres grandes sistemas de distribución de competencias entre los órdenes central comúnmente llamado federal y los órdenes de las entidades federativas: El sistema americano, el canadiense y el mixto.

El sistema americano, que concede al orden central un conjunto de atribuciones expresamente señaladas en el texto de la Constitución federal y todas las no mencionadas se reservan a los estados. Se entiende que los poderes centrales tienen unas cuantas facultades que fundamentalmente comprenden las que desbordan el ámbito geográfico de los estados.

El sistema canadiense, que concede a las entidades federativas atribuciones expresamente señaladas en la Constitución y las no mencionadas se reservan a los poderes centrales. En este sistema el orden central tiene más atribuciones que los órdenes locales.

Y el sistema mixto, en donde la Constitución federal expresamente establece las atribuciones de ambos órdenes, sin que ninguno pueda legalmente desbordar las facultades señaladas.

Como anteriormente se expuso, en México el artículo 124 constitucional dispone que “Las facultades expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”, lo que significa que adoptamos el sistema americano y, por lo tanto, originalmente correspondió al órgano constituyente y ahora al reformador de la Constitución, también llamado Constituyente Permanente y no al Congreso de la Unión, hacer el reparto de competencias entre los órdenes parciales (central y locales) y, en su caso, modificarlo expresamente.

Habiéndose consagrado en nuestro constitucionalismo el sistema americano, debe tenerse presente que la interpretación de los preceptos de la Constitución federal sobre facultades del orden federal y los órdenes locales deben respetar el principio integrador de la Federación Mexicana construido sobre “Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior”, y entender que el régimen interior, republicano, democrático

y representativo, se construye y consolida por medio de el ejercicio de los derechos de los ciudadanos y de las atribuciones de los poderes públicos locales. La vida interior de los estados se regula por las leyes que expiden los Congresos locales, por la ejecución de las mismas, realizada por los gobernadores y, por la solución hasta su última instancia de las controversias que se susciten por la aplicación de la legislación local, por parte de los tribunales estatales.

Esta es la fórmula en que se sustenta el régimen federal mexicano, conforme a los preceptos citados que lo configuran y le dan vida y que extienden sus raíces al nacimiento mismo del Estado mexicano en 1824.

Materia electoral

Por lo que hace a la materia electoral local, la suprema Corte de Justicia, conoce de las acciones de inconstitucionalidad por medio de las cuales se impugne una ley de ese carácter, por considerarla contraria a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con la fracción II, inciso f) del artículo 105 de dicha Constitución. Están legitimados para ejercer dicha acción de inconstitucionalidad los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, lo que indudablemente es una intervención en el ámbito estatal por parte de dichos dirigentes, quienes deberían estar legitimados exclusivamente para impugnar las leyes electorales federales pero no las locales, ya que dicha legitimación debería ser exclusiva de los comités directivos estatales.

Lo anterior ilustra el centralismo político mexicano, ya que un órgano jurisdiccional central conoce de la impugnación a una ley local hecha valer por la dirigencia central de un partido político nacional.

Consideramos que el nuevo federalismo debe fortalecer a las entidades federativas respetando su ámbito propio, que además debe ser exclusivo, por lo que se propone que los tribunales (salas) electorales locales resuelvan en definitiva o se establezcan las cortes locales o tribunales

constitucionales locales para que conozcan en última instancia de la inconstitucionalidad local de los actos y resoluciones electorales, sin injerencia de los tribunales federales. Sólo en caso de las violaciones expresas y directas a la Constitución Federal conocería la Suprema Corte, como órgano del Estado federal.

Por otro lado, compete al Tribunal Federal Electoral, de acuerdo con la fracción IV del artículo 99 constitucional, intervenir en las cuestiones electorales locales. Efectivamente, la fracción IV del citado precepto dispone que dicho tribunal resolverá en forma definitiva e inatacable “las impugnaciones de actos y resoluciones [supuestamente] definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones”, lo que implica una violación al sistema federal que está fundado, como ya se reiteró, entre otros, en los artículos 40 y 41, que disponen la República Federal compuesta de Estados Libres y Soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, es decir, que en dicho régimen interior los Estados se organizan soberanamente, y precisamente el aspecto original de la organización en un sistema democrático es la instauración de los poderes públicos por medio de los procedimientos y órganos electorales que las constituciones y leyes locales determinen, los cuales pueden ser impugnados de inconstitucionales pero ante los órganos judiciales propios de las entidades federativas. De no ser así, como de hecho no lo es actualmente en México, estamos en presencia de una degeneración del sistema federal o de un federalismo degenerativo hacia un centralismo judicial.

Lo anterior violenta nuestro régimen federal al desconocer la definitividad e inatacabilidad de las resoluciones de los tribunales electorales locales que pierden toda eficacia.

Lo propio consiste en que cada orden parcial del Estado federal atienda lo relativo a los conflictos derivados de su propia legislación, sin invadir

la otra esfera, en tanto los conflictos entre los poderes de ambos órdenes parciales y las violaciones expresas y directas a la Constitución federal sean competencia de la Suprema Corte como Tribunal Constitucional.

Basado en lo expuesto, se propone que el Estado federal manifieste su voluntad por medio de órganos propios integrados tanto por autoridades centrales como por autoridades de las entidades federativas.

Conclusiones y propuestas

Con fundamento en lo expuesto se concluye que:

A.1. En relación al federalismo judicial

- I. La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 reconoció y respetó la autonomía de los Estados y estableció las bases de un auténtico federalismo judicial;
- II. Fueron las Constituciones Centralistas de 1836 y 1843 las que propiamente iniciaron el proceso de centralización de la justicia local;
- III. La ejecutoria de la Corte del 29 de abril de 1869 reinició el proceso de centralización de la justicia local, bajo el régimen federal;
- IV. El centralismo vigente ha destruido la autonomía estatal y violenta los principios fundamentales del federalismo mexicano, establecidos en los artículos 39, 40, 41 y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- V. El centralismo judicial ejercido por los tribunales federales somete y destruye la organización judicial de los Estados y los priva de sus atribuciones, y
- VI. Es impostergable renovar el esquema federal para que dentro del marco constitucional y legal se construya un nuevo federalismo mexicano, una de cuyas vertientes principales es el federalismo judicial.

Atendiendo a las anteriores conclusiones se propone:

- I. Renovar el pacto federal reformando en primer término el artículo 135 para introducir el referéndum como institución que permita a los ciudadanos ejercer directamente la soberanía, decidiendo sobre cualquier modificación que se pretenda hacer al pacto federal en perjuicio de la autonomía estatal o que afecte la forma republicana de gobierno o los derechos fundamentales de los gobernados.
- II. Adicionar el artículo 124 constitucional con un párrafo segundo, en los siguientes términos: “Ninguna ley expedida por el Congreso de la Unión podrá ampliar las atribuciones de las autoridades federales que expresamente les conceda esta Constitución”.
- III. Establecer un nuevo paradigma del federalismo judicial fundado en los siguientes aspectos:
 1. Que la Suprema Corte se constituya en el Tribunal del Estado Federal y por lo tanto deje de ser cabeza del llamado Poder Judicial Federal, recayendo tal jerarquía en un Tribunal Supremo, o en su caso;
 2. Que se integre un Tribunal Constitucional y la Suprema Corte siga siendo cabeza del Poder Judicial Federal, y
 3. Reconocimiento de facultades exclusivas entre la federación y las entidades federativas, de tal modo que:
 - a) Los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y los Juzgados de Distrito exclusivamente conozcan y resuelvan los diferentes y múltiples asuntos regulados por la legislación federal, y a los tribunales locales corresponda conocer y resolver en definitiva los conflictos sobre la aplicación de la legislación local, en consecuencia:
 - b) Adicionar el primer párrafo de la tercera fracción del artículo 116 de la Constitución Federal en los siguientes términos:

... “cuyas resoluciones serán definitivas e inatacables, salvo los casos expresamente señalados por esta Constitución”.

- c) Creación de las Cortes o tribunales constitucionales locales encargados de revisar la constitucionalidad de todos los actos y resoluciones de las autoridades locales, y
- d) Tratándose de las violaciones directas y expresas a la Constitución Federal tanto de las autoridades judiciales federales como de los tribunales locales, las impugnaciones correspondientes serían conocidas y resueltas exclusivamente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación como Tribunal Constitucional del Estado Federal.

A. 2. Tratándose de la materia electoral, específicamente se propone:

- I. Que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación como órgano jurisdiccional especializado, tenga en su materia la misma jerarquía que la Corte y resuelva sólo violaciones directas a la Constitución Federal cometidas tanto por los tribunales electorales federales como estatales.
- II. Que las Salas Regionales del Tribunal Electoral de la Federación se transformen en Tribunales Electorales de las actuales circunscripciones plurinominales conservando exclusivamente las atribuciones que tienen sobre las elecciones federales, como consecuencia:
- III. Derogar las facultades que actualmente tiene sobre la materia electoral local.
- IV. Que los Tribunales Electorales locales sean la última instancia electoral estatal, cuya revisión de sus sentencias sólo proceda por violaciones directas a la Constitución Federal, ante el Tribunal Electoral Supremo.

- V. Modificación del inciso F de la fracción II del artículo 105 constitucional subsistiendo sólo como impugnables las leyes federales, por parte de los partidos políticos nacionales, y
- VI. Correspondiendo a los partidos políticos locales la facultad de impugnar las legislaciones electorales de los estados.
- VII. Derogar la fracción IV del artículo 99 constitucional, y
- VIII. Derogar el juicio de revisión constitucional contemplado en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, libro cuarto.

B. En relación al principio de la división de poderes en las entidades federales se concluye:

- I. En los estados existe una violación flagrante al principio de la división de poderes;
- II. Dicha violación se manifiesta en la asimetría que guardan los poderes judiciales en relación con los poderes Ejecutivo y Legislativo;
- III. La asimetría se observa:
 - a) En la carencia de recursos económicos y humanos para cumplir oportunamente las funciones judiciales;
 - b) En la falta de una policía judicial para hacer cumplir oportunamente sus resoluciones y resguardar los espacios judiciales;
 - c) En la ausencia de legislación;
 - d) Vigencia de una legislación obsoleta, y
 - e) En la indefensa posición de los poderes judiciales frente a los poderes legislativo y ejecutivo.

Atendiendo a las anteriores conclusiones, se propone:

- I. Establecer en las constituciones políticas o en las leyes orgánicas el 3% del presupuesto estatal como un porcentaje fijo a favor de los poderes judiciales de los estados;

- II. Otorgar a los poderes judiciales su propia fuerza pública;
- III. Actualizar la legislación local aplicable;
- IV. Responsabilizar a los órganos legislativos por falta de dictamen de las iniciativas de ley presentadas por el Poder Judicial; y
- V. Reconocer el veto judicial, a fin de que se conozca la opinión de los juzgadores cuando se reforme o expidan leyes en relación con su organización, funcionamiento y atribuciones.

Fuentes consultadas

- Alessio Robles, Vito. 1944. *El Pensamiento del Padre Mier*. México: Secretaría de Educación Pública.
- Badia, Juan Ferrando. 1978. *El Estado Unitario; El Federal y el Estado Regional*. Madrid: Editorial Tecnos.
- Barragán Barragán, José. 1980. *Proceso de Discusión de la Ley de Amparo de 1869*. México: UNAM.
- Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos. 1994. Foro de Análisis y Consulta sobre la Iniciativa de la Reforma del Sistema Judicial, presentada por el Presidente de la República del Congreso de la Unión. *Revista Jurídica Veracruzana, Cuadernos de Federalismo Judicial* (12 de diciembre).
- Faya Viesca, Jacinto. 1998. *El Federalismo Mexicano*. México: Porrúa.
- Fix Zamudio, Héctor. 1985. La Suprema Corte de Justicia y el Juicio de Amparo. *En la Suprema Corte de Justicia y el Pensamiento Jurídico*. México: Poder Judicial de la Federación.
- García Pelayo, Manuel. 2000. *Derecho Constitucional Comparado*. Madrid: Alianza Editorial.
- González Oropeza, Manuel. 1998. *La reforma del Estado Federal. Acta de reforma de 1847*. México: UNAM.
- Guzmán Rodríguez, José. 1995. *El federalismo en la modernización y fortalecimiento de los gobiernos municipales*. México: Instituto de Administración Pública del Estado de Querétaro.

- Herrendorf, Daniel E. 1991. *El Poder de los Jueces*. Xalapa: Universidad Veracruzana.
- Loewenstein, Karl. 1982. *Teoría de la Constitución*. 2da ed. Barcelona: Ariel.
- Moody's Investors Service (Global Credit Research). 2002. *Calificaciones de Ejecutabilidad de Contratos Mercantiles e Hipotecarios*. México.
- Mouskheli, M. 1981. *Teoría Jurídica Federal*. México: Editora Nacional.
- Marquet Guerrero, Porfirio. 1975. *La Estructura Constitucional del Estado Federal*. México: UNAM.
- "Propuestas de la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos". 1994. *Revista Jurídica Veracruzana*, Cuadernos de Federalismo Judicial, México.
- Rojo Salgado, Argimiro. 1996. *El Modelo federalista de la integración europea*. Madrid: Dikynson.
- _____. 2000. Globalización, integración mundial y federalismo. *Revista de estudios políticos (Nueva época)* 102 (julio-septiembre).
- Serra Rojas, Andrés. 1991. *Trayectoria del Estado Federal Mexicano*. 10a. ed. México: Porrúa.
- Tena Ramírez, Felipe. 2005. *Leyes fundamentales de México, 1808-2005*. 14a. ed. México: Porrúa.
- Trujillo, Gumersindo. 1967. *El Federalismo español*. Madrid: Cuadernos para el diálogo.
- Zarco, Francisco. 1979. *Congreso Extraordinario Constituyente, 1856-1857*. México: Secretaría de Gobernación/El Colegio de México.

Nuevo federalismo: fortalecimiento de la autonomía de las entidades federativas. (Impacto de la reforma electoral federal 2007 en el estado de Guerrero)

*New Federalism: Enforcing the Autonomy
of Federal States
(Impact of the Federal Electoral Reform
of 2007 in the State of Guerrero)*

Alma Delia Eugenio Alcaraz*

RESUMEN

Las reformas federales en materia electoral del año 2007, contenidas en los artículos 41, fracción III, apartado A y B y fracción V, así como al 116 fracción IV inciso a) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, representan un atentado a la autonomía de las entidades federativas, al presentarse la intromisión del legislador federal en asuntos inherentes a la autorregulación de los procesos electorales de los estados, reproduciendo antiguas prácticas acerca de la centralización del ejercicio del poder político.

PALABRAS CLAVE: reforma electoral 2007, autonomía estatal, estado de Guerrero.

* Magistrada de la Primera Sala Unitaria del Tribunal Electoral del Estado de Guerrero.

ABSTRACT

The electoral reform of 2007 in Articles 41st Section III, paragraph A and B and fraction V, and Article 116th section IV paragraph a) of the Constitution of the United Mexican States, state constitute an attack to the autonomy of the states when federal legislature interfere in self-regulation issues of the local electoral process, reproducing old practices of centralization in the exercise of political power.

KEYWORDS: electoral reform 2007, state autonomy, Guerrero State.

Federalismo, soberanía, autonomía, descentralización del ejercicio del poder y democracia son conceptos íntimamente relacionados que para efectos de la presente colaboración marcan el punto de partida hacia una reflexión personal, que concluye con la aseveración de que algunas de las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) en materia electoral, realizadas en el año 2007, representaron un atentado a la autonomía de las entidades federativas.

En efecto, las disposiciones contenidas en el artículo 41, fracción III, apartados A y B de la Constitución, referentes al otorgamiento de la facultad como autoridad única al Instituto Federal Electoral (IFE) de la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión, tanto en el espacio Federal como en las entidades federativas; las establecidas en el mismo artículo 41, base V relativas a la sujeción de los órganos electorales locales en materia de fiscalización de las finanzas de los partidos políticos para superar el límite del secreto bancario, fiduciario y fiscal, a través de la intervención y por conducto del órgano técnico del IFE; y a la facultad otorgada a éste para organizar los procesos electorales locales, mediante la celebración de convenios y, por último, la contenida en el artículo 116 fracción IV, inciso a), relativa al establecimiento de un día para la celebración de la jornada electoral, representan la intromisión del legislador federal en asuntos inherentes a la autorregulación de los procesos electorales de los estados, y reproducen antiguas prácticas acerca de la centralización del poder político.

Son motivo de análisis y comentarios las vicisitudes del Estado de Guerrero, el cual, junto a varias entidades federativas sufrió las repercusiones inusitadas de las reformas federales del 2007 que terminaron formalmente con las resoluciones emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en las acciones de inconstitucionalidad promovidas por los partidos políticos en contra de los decretos de reformas a las Constituciones Políticas locales o de leyes o decretos a leyes secundarias de estos estados.

Federalismo

Definimos el federalismo:

como la forma de Estado caracterizada por la unión de colectividades autónomas en un territorio determinado, sujetas a un poder central pero soberanas al interior, y donde opera una descentralización política especial que determina el reparto de facultades entre el gobierno central y los Estados, a fin de que prevalezca una voluntad federal (SCJN 2005).

Del concepto anterior se desprenden dos elementos esenciales de un estado federal: la autonomía y la descentralización política.

La autonomía como principio constitucional de que las autoridades de las entidades federativas no se encuentran subordinadas a las federales, sino que dentro de su competencia son libres, que se traduce además, como lo señala el maestro Elisur Arteaga, en la posibilidad de las entidades federativas de reglamentar, mediante constituciones locales y leyes orgánicas, reglamentarias y ordinarias, directa o indirectamente, la Constitución general y la descentralización que constituye un modo de articular la coordinación política y administrativa del estado federal, donde se producen simultáneamente relaciones centrales y descentralizadas (Arteaga 2002).

Autonomía

Acerca de la autonomía, el cuadernillo *Federalismo* de la Serie *Grandes Temas del Constitucionalismo Mexicano*, editado por la SCJN, consigna

El federalismo entraña que la comunidad pueda autolimitarse, auto-definirse, y autogobernarse, con base en los siguientes derechos: a) a la autoafirmación, que asiste a toda colectividad a declararse existente y a ser reconocida como tal por otras colectividades; b) a la autodefinición, que es la capacidad de trazar y fijar fronteras y lími-

tes políticos y geográficos; c) a la autoorganización, es decir, a dotarse así misma de su propia norma fundamental; y d) a la autogestión, o sea, a gobernarse y administrarse libremente dentro de su propia normativa.

Para evitar que la autonomía degenera en individualismo y anarquía, deben considerarse los siguientes principios: a) de subsidiariedad; en donde la colectividad inferior debe conservar todas las competencias y poderes que es capaz de ejercer eficazmente. Todo lo demás debe transferirse al ente superior. Bajo este principio, la sociedad debe construirse de abajo hacia arriba, y el poder político ha de situarse donde surjan los problemas en donde estén quienes los sufren y saben cómo resolverlos. Esto requiere una adecuación jurídica; b) de participación o unidad: las colectividades inferiores se asocian activamente a la toma de decisiones de la colectividad superior; c) de cooperación: sin este principio, una sociedad de grupos autónomos sería anárquica y atomizada. Autonomía no significa autarquía, individualismo o soberanía, sino libertad limitada por la necesidad que las personas y comunidades tienen de los demás. Se complementa con la cooperación y la acción coordinada y global; y d) de garantías: capaz de organizar y hacer viable a toda la sociedad federal. La garantía jurisdiccional asegura la aplicación de las normas a cargo de los tribunales competentes, y la garantía de ejecución material asegura la ejecución de las decisiones de los tribunales mediante órganos coercitivos.

Las principales ventajas de la autonomía radican en que permite adecuar la acción del Estado a las necesidades locales, a fin de que la idiosincrasia de cada territorio se recupere. Asimismo, impide la imposición de formas de organización política concretas de unas realidades a otras -a cada comunidad le corresponde una estructura jurídica, política e institucional propia-. Por último, se aligera la función legislativa de los Congresos federales, trasla-

dando a las cámaras locales la tarea de crear leyes de ámbito local (SCJN 2005).

A partir de esta noción fundamental, se establece la distribución de competencias en el Estado Federal. La CPEUM considera las competencias exclusivas del gobierno central, las competencias exclusivas de los estados y las competencias concurrentes, donde converge la intervención de los gobiernos central y de las entidades federativas.

Descentralización política

La descentralización es un sistema que vivifica y da contenido al ejercicio del poder, contribuye a que los ciudadanos, convivan con seguridad y faculta al Estado para dirigir, coordinar y enlazar poderes territoriales, regionales y comunitarios.

La descentralización contribuye a la administración territorial sin menoscabar la unidad del Estado, mediante pesos y contrapesos que evitan la centralización innecesaria del poder propiciando que los entes propiamente descentralizados tengan personalidad y autonomía para ejercer sus competencias. En el Estado moderno conviven formas de vida central y descentralizada. En las primeras se alude a la unidad civil de la nación y a la unidad política de la sociedad. Las segundas se configuran mediante la redistribución atinada del poder. La descentralización no se opone a la centralización, sino que, como proceso consistente en transferir potestades que pueden gobernarse localmente con autonomía y personalidad jurídica, es una condición para desarrollar la sociedad y salvaguardar al Estado.

La parte medular de la descentralización en su relación estructural con el régimen político, concebido como la suma de los poderes reales y actuantes de la sociedad. Las constituciones políticas institucionalizan los centros de poder que definen la naturaleza del régimen político, y establece las reglas fundamentales para asegurar

el gobierno de la sociedad. En este marco la descentralización política se determina por el modo de integrar el poder a través de las instituciones, y por cómo se organiza y estructura la acción gubernamental.

Los fines de la descentralización política se encauzan a la redistribución del poder, a otorgar mayores grados de autonomía, a las entidades subnacionales y a la propensión a legitimar al Estado, la descentralización política se ha concebido como una respuesta a la crisis de legitimidad del Estado central que, con el fin de mantener el poder ofrece concesiones a los gobiernos regionales y transferencias de recursos y facultades. Además prevé mecanismos e instituciones político-regionales para administrar el conflicto, mediante el fortalecimiento de las autoridades locales. No obstante, hay diferencias entre poder delegado —del centro a la periferia— para restablecer legitimidad, y el poder conquistado desde las regiones. El poder delegado carece de raíces, de modo que las instituciones locales son débiles y el centro mantiene el control político. El poder conquistado genera instituciones que se arraigan en la vida comunitaria (SCJN 2005, 63-5).

Hasta aquí los conceptos básicos doctrinarios para mostrar que el verdadero federalismo respeta el principio constitucional de la autonomía plena de las entidades federativas, que permite el desarrollo de las instituciones locales, permite su autorregulación legislativa y planeación armónica de acuerdo con las situaciones reales de cada entidad federativa y permite el libre desarrollo de la entidad, y aun cuando las acciones derivadas de éstas se deben adecuar al marco de la CPEUM, no deben encontrar obstáculos que las aparten de estos objetivos.

Es precisamente la adecuación a nuestra norma suprema lo que le ha permitido al poder público central ejercer el control de la estructura, las funciones, acciones y decisiones de los gobiernos locales, sometiéndolos a estrictas reglamentaciones que merman su autonomía.

De esta manera, encontramos en la Constitución y ahora en leyes secundarias, disposiciones que mandatan a las entidades federativas a estructurar su régimen interno y sus funciones, conforme a las disposiciones que el legislador federal le impone desde el centro, a iniciativa del Ejecutivo y del propio Legislativo. Disposiciones legales que no sólo vulneran su autonomía, sino que representan un atentado a su estabilidad política, social y económica.

Esto es, de conformidad con las implicaciones del federalismo en México, la SCJN (2005), en sus resoluciones, ha establecido entre otras, que:

- a) Las Entidades Federativas son libres e independientes siempre que sus actos no tiendan a transgredir los postulados del Pacto Federal, ya que sus constituciones no pueden contravenir dichos postulados.
- b) Dentro los principios integrantes del Estado federal está el de la supremacía de la Constitución, por el cual ésta es superior a cualquier ley federal o local, o a cualquier acto o tratado, por el que se protege el federalismo. Asimismo, es sustento del sistema federal el principio de jerarquía de leyes, por el cual la Constitución federal y las leyes emanadas de ella están supraordenadas a las locales.
- c) Corresponde a la Suprema Corte de Justicia la protección de las esferas de atribuciones de la Federación y de los estados, de manera que se mantenga vigente el Pacto Federal y se evite la usurpación de funciones constitucionales entre las autoridades de cada esfera, respetándose aquellos preceptos constitucionales que delimitan atribuciones centrales y locales. Lo anterior, en virtud de que se consideraron de gran importancia estos conflictos, lo que ameritaba que los dirima el más alto Tribunal, debiendo tomarse en cuenta que toda vulneración, restricción o invasión de esferas presupone una usurpación de facultades o funciones que la Constitución federal confiere expresamente a la Federación o a los estados.

- d) La Constitución federal establece diferentes mecanismos para evitar que se transgreda el sistema federal, tales como las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales.
- e) Las controversias constitucionales permiten impugnar aquellos actos o disposiciones que conculquen el ámbito de atribuciones de cualquiera de los diferentes niveles de gobierno, para que de esta manera se respeten las facultades que a cada uno de ellos corresponden según la ley fundamental, para así preservar el federalismo. Es decir, la controversia constitucional protege el ámbito competencial de los órganos del Estado derivados del sistema federal y del principio de división de poderes.
- f) Al conocer de acciones de inconstitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia puede declarar la invalidez de las leyes locales, sin que con ello se vulnere la soberanía estatal, debido a que los estados, al integrarse al Pacto Federal, se obligaron a respetarlo, y de que el aludido medio de control constitucional garantiza dicho respeto. Por ello, incluso las Constituciones locales pueden ser analizadas por esta vía, al estar subordinadas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En consecuencia, las entidades federativas en el marco del Pacto Federal, podrán actuar y legislar en su régimen interno sin contrariar la CPEUM, ya que, de hacerlo, existen como medios de control la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad, siendo garante de este control la SCJN.

Con esta premisa, el legislador federal ha incrementado el catálogo de limitaciones e inhibiciones a los estados y lo mismo las encontramos en el texto de los artículos constitucionales que en los artículos transitorios, con una agravante más: la obligatoriedad de su implementación en un plazo fatal determinado por el propio legislador. El maes-

tro Elisur Arteaga, en su texto *Derecho Constitucional*, manifiesta que un análisis superficial al texto vigente demuestra que en la Constitución existen más de 300 disposiciones en virtud de las cuales se circunscribe tanto el campo de la acción de los constituyentes locales como de las autoridades (Arteaga 2002). Sumemos entonces a esta cifra las reformas que en ocho años se han expedido y en las cuales se volvieron cosa común y normal las restricciones a las entidades federativas.

Así por ejemplo, ha tenido trascendencia por sus implicaciones, en el estado de Guerrero, el Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 18 de la Constitución, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de diciembre de 2005, que en su artículo segundo transitorio mandata a los estados y al Distrito Federal generen las leyes, instituciones y órganos requeridos para la aplicación del decreto en un plazo de seis meses, contados a partir de la entrada en vigor del decreto.

Considerando que la reforma establecía el sistema integral de justicia para adolescentes, que implicaba no sólo la reforma a las leyes, sino la creación de una estructura judicial, entre otros, la instauración de tribunales especializados, que conlleva centros de reclusión y juzgados, las entidades federativas carecieron de los recursos humanos y financieros para su establecimiento, porque el legislador federal se ocupó del mandato legislativo, pero no de crear las condiciones presupuestales para su puesta en marcha y, ante una imposibilidad real, se actualizó la violación constitucional declarada por la SCJN, que calificó de omisas a las legislaturas locales (Tesis 72/2008), situación que fue más allá, porque a través del juicio de amparo, en forma individual, a través de sus representantes legales, los menores infractores adujeron violación a sus garantías individuales al no ser juzgados por los tribunales especializados y, consecuentemente, haber sido sancionados por autoridades sin competencia, por lo que obtuvieron la protección de la justicia federal y fueron puestos en libertad inmediata.

Otro ejemplo es el decreto por el que se adiciona un segundo párrafo al artículo 113 de la CPEUM, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el

14 de junio de 2002, donde se establece, a nivel constitucional, la figura de la responsabilidad del Estado por los daños que con motivo de su actividad administrativa irregular cause a los particulares en sus bienes o derechos, y el derecho de los particulares a recibir una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes. Este decreto, en el segundo párrafo de su artículo transitorio único, sujeta a la Federación, las entidades federativas y los municipios a expedir en el periodo comprendido entre la publicación del decreto y su entrada en vigor (1 de enero del segundo año siguiente al de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*), para expedir las leyes o realizar las modificaciones necesarias para el debido cumplimiento del decreto, así como para incluir en sus respectivos presupuestos una partida especial para hacer frente a su responsabilidad patrimonial.

Reforma que, podrá pensarse, es de beneficio a la ciudadanía, sin dudarla podría calificarla como tal; sin embargo, el legislador federal olvidó un detalle imprescindible, ver la realidad social y económica, en este caso no sólo del estado, sino de los municipios. Me pregunto si tomó en cuenta que la mayoría de los municipios dependen de las partidas que le otorga la Federación debidamente etiquetadas para la ejecución de programas u obras y que, por tanto, carecen de ingresos propios, y si los tienen son insuficientes incluso para su funcionamiento; pongo de ejemplo algunos municipios de La Montaña y la Costa Chica de Guerrero, donde no se generan ingresos propios ni siquiera por concepto del pago del impuesto predial ante el alto grado de pobreza. ¿Será posible que estos municipios asuman las obligaciones de responsabilidad patrimonial?

La reforma electoral de 2007 y sus implicaciones en el estado de Guerrero

El 13 de noviembre de 2007 se publica en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto que reforma los artículos 6, 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la CPEUM.

Dicha reforma, cabe señalar, parte de la iniciativa de un senador de la República que motiva el análisis y el debate en torno a una reforma electoral integral, a la que se convocan foros donde participaron autoridades electorales, partidos políticos, académicos, asociaciones, analistas políticos, ciudadanos, entre otros, y que concluye solamente con los temas consensuados por los actores políticos y que muestran un producto inacabado e incompleto que respondió a las secuelas del proceso electoral de 2006, relativo a la elección de Presidente de la República, el cual dejó en el tintero importantes aportaciones y motivó cambios y retrocesos en las reformas electorales de varios estados que tuvieron que adecuar sus ordenamientos jurídicos locales conforme a las directrices que mandató el legislador federal en la reforma.

La opinión anterior de ninguna manera resta méritos e importancia a la reforma electoral de 2007, llamada de tercera generación, la cual sin duda representó un gran avance, plasmando y regulando figuras y procedimientos novedosos y algunos otros que aun cuando existían y se llevaban a cabo, su reglamentación se realizaba a través de la interpretación plasmada en las resoluciones de la Sala Superior y las Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

De sus invaluable logros y de sus imperfecciones se ha escrito mucho en estos años, siendo tema en conferencias, seminarios, congresos, entre otros, pero para efectos de la presente opinión se hace énfasis en aquellas motivo de análisis y que tuvieron para las entidades federativas, en especial para Guerrero, graves implicaciones.

Para situar al lector, habrá de señalar que el 13 de septiembre de 2006, los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial del Estado Libre y Soberano de Guerrero, junto con los partidos políticos con presencia en la entidad, suscribieron un acuerdo para participar en la reforma política del Estado, creando toda una estructura para el trabajo incluyente que recogiera la participación de actores políticos, asociaciones académicas y civiles, barras y colegios de

abogados y ciudadanía en general.¹ Después de más de un año de trabajo de las mesas temáticas y la organización de foros de consulta, se obtuvo el primer y único producto de este trabajo: la reforma electoral que incluía reformas, adiciones y derogaciones a la Constitución Política del Estado y una nueva Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales, entre otras.

Estaba próxima la fecha para el inicio del proceso electoral de diputados y ayuntamientos (abril de 2008) y cualquier adecuación sustancial al marco jurídico electoral debía estar promulgada y publicada antes de los 90 días que señala el artículo 105 constitucional en su fracción II, por ello, el Decreto número 559 por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado, fue aprobado el 27 de diciembre de 2007 y publicado en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado* el 28 de diciembre del mismo año, y la Ley número 571 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero, fue aprobada el 28 de diciembre del 2007 y publicada el 1 de enero de 2008.

Aun cuando los proyectos de las iniciativas del decreto de reformas a la Constitución Política local y de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales estuvieron terminados con meses de anticipación a su presentación ante el Congreso del Estado, los integrantes de la Mesa Central de Alto Consenso determinaron no suscribirlas, esperando el resultado del trabajo del Congreso de la Unión en torno a la reforma electoral federal de 2007. Aprobada ésta, tuvieron poco más de 30 días para adecuarlas a las nuevas disposiciones contenidas en la Constitución federal. Para algunos, tal decisión resultó errónea porque sujetaba cualquier avance legislativo a las decisiones de la Federación.

Con motivo de esta reforma electoral estatal se promovieron cinco Acciones de Inconstitucionalidad, conocidas y resueltas por la SCJN, todas ellas referentes a disposiciones que, como se señalaba al principio, representan la negación al federalismo y un atentado a la autonomía.

¹ Se diseñaron cuatro instancias: Mesa Central de Alto Consenso; Mesa de Revisión y Enlace Institucional; trece Mesas Temáticas y Consejo Consultivo Ciudadano.

El artículo 41 fracción III, apartados A y B de la CPEUM convirtió al Instituto Federal Electoral en la única autoridad para administrar los tiempos que corresponden al Estado en radio y televisión, otorgándole el monopolio, sin importar que las elecciones sean federales o locales.

Hecho que refrendó la SCJN, al resolver el 4 de marzo del 2008 la Acción de Inconstitucionalidad número 56/2008, promovida por el Procurador General de la República, al establecer el criterio de que el Instituto Federal Electoral es la única autoridad facultada para administrar los tiempos oficiales en radio y televisión a que tendrán acceso los partidos políticos, incluso tratándose de elecciones estatales, declarando contrarios a la Constitución diversas disposiciones y artículos transitorios de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero, que consignaban la facultad del órgano electoral local de regular los tiempos pertenecientes al Estado en radio y televisión local en los procesos electorales de gobernador, diputados y ayuntamientos.

Tal situación obligó, al ser el estado de Guerrero la primera entidad en llevar a práctica esta disposición, a ir organizando y reglamentando sobre la marcha, viéndose el órgano administrativo maniatado en algunas de sus decisiones, al no depender de él la ejecución de las mismas.

Otra de las reformas con graves implicaciones resultó ser la contenida en el artículo 116 fracción IV inciso a), relativa al establecimiento de un día para la celebración de la jornada electoral. El artículo en comento dice:

IV. Las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que:

a) Las elecciones de los gobernadores, de los miembros de las legislaturas locales y de los integrantes de los ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; y que la jornada comicial tenga lugar el primer domingo de julio del año que corresponda. Los Estados cuyas jornadas electorales se celebren en el año de los comicios federales y no coincidan en la misma fe-

cha de la jornada federal, no estarán obligados por esta última disposición.

La Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero establecía en su artículo vigésimo transitorio que el proceso electoral de gobernador de 2011 iniciaría el 15 de mayo de 2010 y establecía como día de la jornada electoral el primer domingo de febrero de 2011.

Disposición transitoria que al cumplir su objetivo dejaría de tener vigencia y, por tanto, a partir de la elección siguiente, ésta se desarrollaría en los plazos y fechas que prevé el artículo 24 de la ley referida, donde se estableció como fecha para el desarrollo de las elecciones ordinarias el primer domingo de julio del año que corresponda.

Las fechas y plazos de la elección de gobernador en el año 2011 atendieron principalmente a dos motivaciones: el empate de las elecciones locales y el mandato del legislador federal de realizar las jornadas electorales el primer domingo de julio del año que corresponda, dando margen a la posible homologación de las elecciones locales con las federales.

A raíz de las acciones de inconstitucionalidad promovidas por los Partidos Políticos Acción Nacional, Convergencia y del Trabajo,² la SCJN resolvió que el inciso j) del multicitado artículo vigésimo transitorio, al establecer como fecha para la elección de gobernador el primer domingo de febrero del 2011, transgredía lo dispuesto por el artículo 116 fracción IV, inciso a) de la CPEUM, el cual impone a los estados la obligación de garantizar que las jornadas comiciales para las elecciones de gobernadores, miembros de las legislaturas locales e integrantes de los ayuntamientos tendrán lugar el primer domingo de julio del año que corresponda.

² Acción de Inconstitucionalidad registrada bajo el número 41/2008 y sus acumuladas 42/2008 y 57/2008, promovida en contra de los Decretos de reformas en materia electoral a diversas disposiciones locales del Estado de Guerrero, entre ellas, la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero.

La resolución de inconstitucionalidad del artículo transitorio generó en el estado un gran debate y enfrentamiento, toda vez que el gobernador en funciones concluye su mandato el 31 de marzo del 2011, por tanto, el gobernador entrante debería asumir su encargo el 1 de abril del 2011 que es el año de renovación del periodo constitucional.

Se presentaban dos situaciones conflictivas: la primera, la imposibilidad jurídica de nombrar un gobernador interino, sustituto o como quisiera nombrarse, que asumiera las funciones desde el término del mandato del gobernador hasta la celebración de las elecciones y toma de protesta del entrante, en base al criterio jurisprudencial de la SCJN al resolver las acciones de inconstitucionalidad en los casos de Michoacán, Oaxaca y Chiapas,³ cuando mediante una votación de 10 ministros a favor y una ministra en contra, determinó que las entidades federativas deberán elegir a sus gobernantes, incluyendo al gobernador, mediante el voto universal, libre, secreto y directo de los ciudadanos y, la segunda situación fue que en caso de establecerse como fecha de la jornada electoral el primer domingo de julio del año 2010, se daría la coexistencia por más de nueve meses de un gobernador electo y otro en funciones.

Ante tal disyuntiva, mediante el acuerdo político no escrito del Ejecutivo del Estado, tres de las cuatro fracciones parlamentarias y tres representaciones de partido de la legislatura local y de cinco dirigentes estatales de los siete partidos políticos con representación en la entidad, se determinó la fecha; de esta manera el Congreso del Estado aprobó el decreto que

³ Resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de fecha 9 de enero del 2007, relativa a la Acción de Inconstitucionalidad registrada bajo el número 43/2006, promovida en contra de disposiciones normativas en materia electoral del Estado de Oaxaca. Resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de fecha 7 de diciembre del 2006, relativas a las Acciones de Inconstitucionalidad registradas bajo el número 39/2006 y sus acumuladas 40/2006 y 42/2006, promovidas en contra del Decreto de reformas, adiciones y derogaciones de la Constitución Política del Estado de Michoacán de Ocampo. Resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de fecha 7 de diciembre del 2006, relativas a las Acciones de Inconstitucionalidad registradas bajo el número 47/2006 y sus acumuladas 49/2006, 50/2006 y 51/2006, promovidas en contra del Decreto que reformó la Constitución Política del Estado de Chiapas

señaló como día de la jornada electoral el último domingo del mes de enero del año 2011 y acortó el periodo constitucional del gobernador del estado entrante. Decreto que fue motivo de dos nuevas acciones de inconstitucionalidad las número 67/2009 y su acumulada 68/2009, resueltas por la SCJN el 11 de enero de 2010, que declaró constitucional, la fecha establecida por el legislador guerrerense.

El sentido de la resolución y los argumentos que sirvieron de sustento requieren de otro análisis por sus implicaciones, al plasmarse criterios que rompieron con los precedentes establecidos por la propia SCJN, al resolverse y mandar a otras entidades federativas en casos similares la celebración de la jornada electoral el primer domingo de julio del año que corresponda.⁴ Lo importante a destacar es que en el estado de Guerrero el mandato de la fecha de la celebración de la jornada electoral para elegir a su gobernador creó inestabilidad al generarse no sólo criterios encontrados, válidos en una democracia, sino intereses político-partidistas y personalistas para la definición de la fecha de la elección. Aunado al hastío del ciudadano guerrerense sobre el tema, tratado en periódicos, diarios, radio y televisión por más de un año, para finalizar con la sensación y el ánimo general de que con la solución propuesta y la resolución judicial se violentó nuevamente la Constitución.

⁴ Resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de fecha 11 de mayo del 2009, relativas a las Acciones de Inconstitucionalidad registradas bajo el número 33/2009 y sus acumuladas 34/2009 y 35/2009, promovidas en contra del Decreto que reformó la Constitución Política del Estado de Coahuila.

Resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de fecha 13 de julio del 2009, relativas a las Acciones de Inconstitucionalidad registradas bajo el número 42/2009 y sus acumuladas 43/2009, 44/2009 y 46/2009, promovidas en contra del Decreto que reformó la Constitución Política del Estado de Puebla.

Resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de fecha 13 de agosto del 2009, relativas a la Acción de Inconstitucionalidad registrada bajo el número 10/2009, promovida en contra de la invalidez del Decreto LX-434 que reformó diversos artículos de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas.

Resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativa a la Acción de Inconstitucionalidad registrada bajo el número 55/2009, promovida en contra de los Decretos 208 y que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales y la Constitución Política del Estado de Yucatán.

La disposición contenida en el artículo 116 constitucional es el claro ejemplo de la intromisión federal en la función del legislador local. Es inaudito que basados en el argumento de dejar descansar al ciudadano de elecciones continuas y terminar con el factor de encarecer el costo de las elecciones a nivel nacional y que gravita de manera permanente sobre las finanzas públicas de los estados y también de los partidos políticos nacionales, se haya sujetado a las entidades federativas a realizar sus comicios en una fecha única, bajo la pretensión inicial de llegar a las elecciones concurrentes, es decir empatar las elecciones federales con las locales.

Carece de sentido y lógica tal pretensión, en principio porque de nueva cuenta el legislador federal no tomó en consideración las particularidades de cada una de las entidades federativas, iniciando desde el tiempo para desarrollarse los comicios electorales, pasando por el modo en que habrán de llevarse a cabo y terminando con las características del lugar de votación. No son lo mismo el clima, los caminos, las carreteras, en fin, la infraestructura de un estado del norte con uno del sur o del centro; no es lo mismo la idiosincrasia de los ciudadanos de Sonora que la de los de Guerrero; no son las mismas condiciones políticas y sociales de Nuevo León, de Guanajuato o de Zacatecas, que las de Oaxaca, Chiapas o Guerrero.

No obstante que en el transcurso de la discusión de la reforma se dejó de lado el concepto del día nacional de elecciones y la pretensión de la organización de los comicios federales y locales por parte de la autoridad electoral federal —aun cuando en forma disfrazada está contemplada—, queda de manifiesto la intención de regresar al centralismo, al pretender el control de las elecciones locales a poderes, autoridades y decisiones federales.

Es además insostenible la pretensión de justificar la permanencia y el trabajo de la autoridad electoral administrativa federal, atribuyéndole funciones propias de los organismos electorales locales que deberían ser exclusivas de éstos.

En efecto, ejemplificando, basados en las cifras comparativas de lo realizado entre los organismos administrativos electorales federal y locales, se demuestra mayor efectividad del trabajo de concientización del ejercicio del voto ciudadano en las entidades federativas, estadísticas que se reflejan en el grado de abstencionismo en las elecciones federales y locales, en donde por mucho, la participación del ciudadano se incrementa al momento de elegir a sus gobiernos estatal y municipal.

Habrá voces que señalen que esta participación es consecuencia de la cercanía de los gobernantes locales con el electorado. Sin polemizar tal argumento, ¿por qué no pensar a la inversa?, ¿por qué no acercar a los gobernantes federales al ciudadano?, ¿por qué no entonces legislar para que sean las entidades federativas las que organicen las elecciones de diputados federales y senadores?

No olvidemos tampoco que han sido precisamente las entidades federativas las que en materia electoral han ido más allá de las pautas federales y cada una en su régimen interior ha legislado figuras, procedimientos y reglas de avanzada, con las cuales se han llevado al cabo procesos electorales locales exitosos, reformas que posteriormente son recogidas por el legislador federal y nutren a la Constitución general y las leyes secundarias federales y, partiendo de éstas, son adoptadas por la generalidad de los estados.

El federalismo mexicano no puede continuar reflejándose sólo en la descentralización administrativa; se requiere un replanteamiento, una nueva concepción que permita el fortalecimiento de las entidades federativas, que regrese a los estados y a los ciudadanos, atribuciones y derechos. En síntesis, que le devuelva el ejercicio del poder político.

No puede sostenerse que en un estado esté adoptada la forma de gobierno republicana representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en cuanto a su régimen interior, si las elecciones, que son el único acto en el que el pueblo ejerce su soberanía y en el que

se encarna el espíritu democrático de nuestras instituciones, se concentra en autoridades y poderes federales, excluyendo a los poderes y autoridades locales.

Está en el contexto nacional llevar a cabo una nueva reforma política que incluye el tema electoral, por tanto, es el momento de incidir en ella. Se presenta la oportunidad al legislador federal de derogar todas las limitaciones e inhibiciones contenidas en la Constitución que impiden el verdadero federalismo, y a las entidades federativas se nos presenta la ocasión de pugnar por ello.

Fuentes consultadas

- Arteaga Nava, Elisur. 2000. *Derecho Constitucional*, 2ª ed. México: Oxford University Press.
- Barragán Barragán, J., R. Contreras Bustamante, J.J. Mateos Santillán, F. Flores Trejo y A. Soto Flores. 2007. *Teoría de la Constitución*, 3ª ed. México: Editorial Porrúa.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. 1994. *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones*. Tomo VI, 4ª ed. México.
- _____. 1994. *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones*. Tomo XI, 4ª ed. México.
- Córdova Vianello, L. y Pedro Salazar Ugarte, comps. 2008. *Estudios sobre la Reforma Electoral 2007*, 1ª ed. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, 1ª ed. México: Tribunal Electoral del Estado de Guerrero.
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2008, 9ª ed. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Decreto número 559 por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y

Soberano de Guerrero. Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero, viernes 28 de Diciembre de 2007, Año LXXXVIII, No. 104, Guerrero, México.

Eugenio Alcaraz, Alma Delia y Guadalupe Pavía Miller Saez. 2009. *Opinión jurídica sobre la elección de Gobernador del Estado de Guerrero*. México.

Ley número 571 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero. Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero, martes 01 de enero de 2008, Año LXXXIX, No. 1, Guerrero, México.

Nohlen, D., D. Zovatto, J. Orozco y J. Thompson, comps. 2007. *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, 2ª ed. México: Fondo de Cultura Económica.

Resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de fecha 4 de marzo del 2008, relativa a la Acción de Inconstitucionalidad registrada bajo el número 56/2008, promovida en contra de diversos artículos y transitorios de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero.

Resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de fecha 8 de abril del 2008, relativa a la Acción de Inconstitucionalidad registrada bajo el número 41/2008 y sus acumuladas 42/2008 y 57/2008, promovida en contra de los Decretos de reformas en materia electoral a diversas disposiciones locales del Estado de Guerrero, entre ellas, la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero.

Resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de fecha 9 de enero del 2007, relativa a la Acción de Inconstitucionalidad registrada bajo el número 43/2006, promovida en contra de disposiciones normativas en materia electoral del Estado de Oaxaca.

Resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de fecha 7 de diciembre del 2006, relativas a las Acciones de Inconstitucionalidad.

dad registradas bajo el número 39/2006 y sus acumuladas 40/2006 y 42/2006, promovidas en contra del Decreto de reformas, adiciones y derogaciones de la Constitución Política del Estado de Michoacán de Ocampo.

Resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de fecha 7 de diciembre del 2006, relativas a las Acciones de Inconstitucionalidad registradas bajo el número 47/2006 y sus acumuladas 49/2006, 50/2006 y 51/2006, promovidas en contra del Decreto que reformó la Constitución Política del Estado de Chiapas.

Resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de fecha 11 de mayo del 2009, relativas a las Acciones de Inconstitucionalidad registradas bajo el número 33/2009 y sus acumuladas 34/2009 y 35/2009, promovidas en contra del Decreto que reformó la Constitución Política del Estado de Coahuila.

Resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de fecha 13 de julio del 2009, relativas a las Acciones de Inconstitucionalidad registradas bajo el número 42/2009 y sus acumuladas 43/2009, 44/2009 y 46/2009, promovidas en contra del Decreto que reformó la Constitución Política del Estado de Puebla.

Resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de fecha 13 de agosto del 2009, relativas a la Acción de Inconstitucionalidad registrada bajo el número 10/2009, promovida en contra de la invalidez del Decreto LX-434 que reformó diversos artículos de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas.

Resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativa a la Acción de Inconstitucionalidad registrada bajo el número 55/2009, promovida en contra de los Decretos 208 y que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales y la Constitución Política del Estado de Yucatán.

Responsabilidad Patrimonial del Estado Objetiva y Directa. Su significada en términos del segundo párrafo del artículo 113 de la Cons-

titución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Núm. 42/2008, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 15 de enero de 2007, México.

Responsabilidad patrimonial del Estado. Diferencia entre responsabilidad objetiva y subjetiva, Núm. 43/2008, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 15 de enero de 2007, México.

Responsabilidad patrimonial del Estado. El artículo 389, primer párrafo, del Código Financiero del Distrito Federal vigente en 2004, no viola el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en cuanto éste contempla un sistema de responsabilidad objetiva, Núm. 44/2008, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 15 de enero de 2007, México.

Sistema Integral de Justicia para Adolescentes. La circunstancia de que las legislaturas locales no hayan creado antes del 12 de septiembre de 2006 las leyes, instituciones y órganos para la aplicación del decreto de reforma al artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de diciembre de 2005, configura una violación constitucional por actualizarse una omisión legislativa, Núm. 72/2008, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 15 de Enero de 2007, México.

Sistema Integral de Justicia para Adolescentes. La facultad para legislar en materia de justicia penal juvenil es coincidente entre la Federación, los estados y el Distrito Federal, bajo la modalidad de colaboración entre estos niveles de gobierno, Núm. 73/2008, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 15 de enero de 2007, México.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2005. *Series Grandes Temas del Constitucionalismo Mexicano. La Soberanía Nacional*, 1ª ed. México.

_____. 2005. *Series Grandes Temas del Constitucionalismo Mexicano. El Federalismo*, 1ª ed. México.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2008. Boletín del Centro de Capacitación Judicial Electoral. *Proceso de Reforma Constitucional Electoral 2007*, número especial 1. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Versión Taquigráfica de la sesión pública ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebrada el jueves 7 de diciembre de 2006.

Versión Taquigráfica de la sesión pública ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebrada el jueves 9 de enero de 2007.

Versión Taquigráfica de la sesión pública ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebrada el jueves 8 de abril de 2008.

Versión Taquigráfica de la sesión pública ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebrada el jueves 28 de mayo de 2009.

Versión Taquigráfica de la sesión pública ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebrada el lunes 13 de julio de 2009.

Versión Taquigráfica de la sesión pública ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebrada el jueves 13 de agosto de 2009.

Versión Taquigráfica de la sesión pública ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebrada el jueves 1 de octubre de 2009.

El procedimiento sancionatorio previsto en el artículo 61 del Código Electoral del Distrito Federal. Deficiencias jurídicas e implicaciones

*Penal Procedures Provided in Article 61st of the Electoral Code
for the Federal District. Legal Shortcomings and their Consequences*

Carla A. Humphrey Jordan*

RESUMEN

En el presente artículo se propone un análisis de las características al procedimiento sancionatorio previsto en el artículo 61 del Código Electoral del Distrito Federal, en relación con el artículo 88 de la Ley Procesal Electoral para el Distrito Federal, según el cual el rebase de los topes de gastos de campaña aprobados por la autoridad administrativa electoral local tendría como consecuencia tanto la nulidad de la elección correspondiente como la restricción al candidato ganador de la elección y al partido político infractores, para participar en el proceso electoral extraordinario que tuviera que llevarse a cabo.

PALABRAS CLAVE: rebase de tope de gastos de campaña, artículo 61 del Código Electoral del Distrito Federal, nulidad de elección.

ABSTRACT

This paper proposes an analysis of the characteristics the penalizing proceedings in Article 61st of the Electoral Code of Federal District, in regard to Article 88 of the Electoral Procedure Act for the Federal District,

* Consejera Electoral del Instituto Electoral del Distrito Federal.

according to which exceeding campaign spending ceilings, approved by the local electoral administrative authority, would result in both the invalidity of the election referred, as well as restricting the candidate winning the election and political party infringers, to participate in the electoral process to take place.

KEYWORDS: exceeding campaign spending ceilings, article 61st of the Electoral Code of the Federal District, election nullity.

Presentación

El presente ensayo propone un análisis de las características inherentes al procedimiento sancionatorio previsto en el artículo 61 del Código Electoral del Distrito Federal, en relación con el artículo 88 de la Ley Procesal Electoral para el Distrito Federal, según el cual el rebase de los topes de gastos de campaña aprobados por la autoridad administrativa electoral local tendría como consecuencia tanto la nulidad de la elección correspondiente como la restricción al candidato ganador de la elección y al partido político infractores para participar en el proceso electoral extraordinario que tuviera que llevarse a cabo.

Se trata de un procedimiento que ha estado vigente en el Distrito Federal desde 1999, cuyo bien jurídico tutelado es la equidad en la contienda, en la medida en que se pretende que todos los partidos políticos y candidatos participen en los procesos electorales en igualdad de condiciones y circunstancias, de modo que cuando alguno de ellos incurre en conductas violatorias de la normatividad que pudieran traducirse en un beneficio ilegítimo, éstas sean sancionadas conforme a derecho corresponda. Cabe señalar que durante los últimos años el procedimiento de referencia no había tenido un impacto de la magnitud que tuvo en el proceso electoral ordinario del Distrito Federal, correspondiente a 2008-2009, a propósito del presunto rebase de topes de gastos de campaña en que habrían incurrido distintos candidatos a jefes delegacionales.

Lo anterior se ve robustecido si no se pierde de vista que, al contrario de lo que ocurría hace algunos años, tanto en la Ciudad de México como en la totalidad del país, los procesos electorales cada vez demuestran un mayor grado de competencia entre las distintas fuerzas políticas, lo que denota un mayor grado de participación e información de la ciudadanía sobre los partidos políticos y sus candidatos, así como respecto de las propuestas, plataformas electorales o programas de gobierno que sostienen. Situación que ha generado, por otra parte, que los partidos políticos hagan más y mejores propuestas para obtener el voto ciudadano.

El último proceso electoral ordinario que se llevó a cabo en la capital del país puso de manifiesto diversas implicaciones de dicho procedimiento que, a mi juicio, no han sido consideradas por el legislador y que, eventualmente, podrían constituir una violación al ejercicio de los derechos político-electorales del ciudadano previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).

En efecto, si bien resulta propicio que la ley sancione las irregularidades que se cometan en los procesos electorales y que se pretenda evitar que algún partido político o candidato se vea beneficiado con los efectos de sus propias infracciones, es oportuno preguntarse sobre la idoneidad o conveniencia de que sea la propia ley la que determine taxativamente la sanción para una conducta específica, sin posibilidad de imponer una sanción distinta o en menor grado, haciendo de lado la atribución de la autoridad de graduar la sanción en función de las circunstancias particulares que concurrieron en el caso, y que dicha sanción sea de tal magnitud que su imposición implique la restricción para que el ciudadano pueda ejercer alguno de los derechos político-electorales que la Constitución le otorga.

Asimismo, debe señalarse que el hecho de impedir a un partido político que participe en un proceso electoral es contrario a lo establecido por la CPEUM, pues si bien el rebase de topes de gastos de campaña se sanciona con la nulidad de la elección y con el impedimento para que el candidato infractor participe en la elección extraordinaria, la restricción a un partido político de participar en un proceso electoral, ya sea ordinario o extraordinario, resulta contraria a la Norma fundamental del país, habida cuenta de que la participación en los procesos electorales es uno de sus fines esenciales.

Por otra parte, aun cuando durante los años de 2007 y 2008 se llevaron a cabo reformas a la Constitución en materia Electoral, que motivaron la adecuación de los ordenamientos respectivos federal y locales, resulta interesante que, en el caso del Distrito Federal, el procedimiento en cuestión no haya ameritado modificación o adecuación alguna, aun cuando,

como se ha referido, la sustanciación del mismo podría traducirse, como se planteó con anterioridad, en violaciones o restricciones al ejercicio de los derechos político-electorales de los ciudadanos.

Para desarrollar el análisis del problema planteado se propone, en primera instancia, analizar la naturaleza del procedimiento materia del presente estudio, así como sus características, alcances y efectos; posteriormente propongo una breve exposición en torno a la presunta restricción de la facultad y arbitrio de las autoridades para la determinación e imposición de sanciones y sus efectos y consecuencias en la esfera de derechos de los partidos políticos y sus candidatos; a continuación planteo un breve análisis de los casos que, en el marco del procedimiento en estudio, fueron sustanciados por el Instituto Electoral del Distrito Federal, durante el proceso electoral ordinario local, correspondiente a 2008-2009; finalmente, se plantean diversas propuestas que, a mi juicio, podrían contribuir a la adecuación del marco normativo en vigor, a efecto de solventar las inconsistencias que se suscitan con motivo de la tramitación y sustanciación del procedimiento administrativo a que se refiere el artículo 61 del Código Electoral local, en relación con el artículo 88 de la Ley Procesal Electoral para el Distrito Federal.

Naturaleza y características del procedimiento

Respecto de la naturaleza del procedimiento, se advierte que se trata de un procedimiento sancionatorio especial, que no reviste la calidad de un procedimiento de queja, pero tampoco de un procedimiento oficioso cuyo inicio está a cargo del Consejo General del Instituto. La fracción I del artículo 61 del Código Electoral del Distrito Federal establece que se trata de una solicitud de investigación mediante la cual un partido político o coalición, aportando medios de prueba, podrá solicitar a la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización que se investiguen los actos relativos a las campañas, así como el origen, monto y erogación de los recursos utilizados

que lleven a cabo los partidos políticos, coaliciones o candidatos, conforme al procedimiento previsto en el mismo precepto. Éste señala, además, que la solicitud de investigación deberá presentarse dentro de los tres días siguientes a la conclusión de las campañas electorales.

De acuerdo con dicha definición, se desprenden las siguientes consideraciones:

- a) El texto normativo establece que se trata de un procedimiento de naturaleza especial, que se tramita y sustancia de acuerdo con las etapas que prevé el propio precepto en análisis. Así, es posible colegir que no le resultan aplicables los preceptos legales en materia de sustanciación de quejas administrativas ni, por tanto, el Reglamento respectivo.

En efecto, el Código de la materia establece diversos mecanismos para garantizar que los partidos políticos se ciñan a la normatividad en materia de origen, monto y aplicación de los recursos que utilizan, tanto para sus actividades ordinarias permanentes y actividades específicas, como para las campañas electorales en las que participan, a saber, los informes que deben presentar periódicamente, las auditorías, revisiones y verificaciones que puede practicar la autoridad en cualquier momento, así como a través de la presentación de quejas y denuncias, además del procedimiento que se analiza, por el que se denuncia un presunto rebase de topes de gastos de campaña que, de acreditarse, tendría como efecto la nulidad de la elección respectiva, además de la restricción tanto al partido político como al candidato infractores de participar en el proceso electoral extraordinario.

Lo anterior es relevante si no se pierde de vista que el procedimiento en comento es de naturaleza mixta, ya que por una parte implica una revisión del origen, monto y aplicación de los recursos que los partidos políticos utilizaron durante las campañas electorales, en concreto, de la campaña electoral denunciada y sólo del candidato ganador, actividad que se lleva a cabo de forma ordinaria por parte de la autoridad,

en los plazos legalmente establecidos, pero por otra, es equiparable a una queja, en la medida en que un partido político o coalición hace del conocimiento de la autoridad la comisión de presuntas irregularidades presentando los elementos que, a su juicio, acreditan la infracción que denuncia.

- b) Adicionalmente, cabe señalar que, a diferencia de lo que ocurre para las quejas administrativas y en materia de origen, monto y aplicación de los recursos, que pueden ser presentadas por cualquier persona, ya sea física o jurídico colectiva a través de sus representantes, en el caso en estudio el legislador acota la legitimación para este procedimiento y determina que sólo pueden detonarlo los partidos políticos y coaliciones. Así, se advierte que se trata de un procedimiento que podría ser considerado como restrictivo, máxime si se considera que, si bien es cierto que los partidos políticos tienen interés difuso en el respeto, observancia y vigencia de la ley, también lo es que cualquier otra persona, ya sea física o jurídico colectiva, tiene asimismo el inalienable derecho de denunciar las irregularidades o infracciones de que tenga conocimiento.¹
- c) Como se advierte del propio texto legal, el procedimiento en análisis tiene como finalidad la investigación de actos relativos a las campañas denunciadas, así como el origen, monto y erogación de los recursos utilizados que lleven a cabo los partidos políticos, coaliciones o candidatos. Sin embargo, desde mi perspectiva, el objeto del procedimiento es impreciso. En efecto, aun cuando el Código Electoral local prevé que este procedimiento tiene la finalidad de investigar el origen, monto y destino de los recursos de los partidos políticos y coaliciones que utilizaron para sus campañas electorales, y que la solicitud respectiva debe presentarse dentro de los

¹ Al respecto, resulta orientadora la tesis relevante sustentada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, identificada con la clave XIII/2009, de rubro “Procedimiento Administrativo Especial Sancionador. Sujetos legitimados para presentar la queja o denuncia”.

tres días siguientes a la conclusión de las campañas electorales, no pasa desapercibido que el mismo ordenamiento prevé que para la revisión del origen, monto y aplicación de los recursos que los partidos políticos utilizan para sus campañas electorales, deben rendir los informes respectivos dentro de los 60 días siguientes a la conclusión de las mismas.

De acuerdo con lo anterior, la autoridad administrativa electoral que conoce del procedimiento en cuestión, se enfrenta, en un primer momento, a una contradicción legal. Lo anterior es relevante, máxime si no pasa desapercibido que si bien es cierto que las autoridades administrativas están sujetas al principio de exhaustividad en sus investigaciones y que el procedimiento administrativo sancionador es eminentemente inquisitivo,² de manera que basta con que la autoridad cuente con elementos indiciarios al menos sobre la comisión de alguna falta para continuar la sustanciación del procedimiento con su propio impulso, también lo es que, en este caso particular, dicha exhaustividad se ve acotada por el mismo texto legal, en la medida en que las diligencias que para mejor proveer se lleven a cabo en el marco del procedimiento, resultarán ineficaces en virtud de la contradicción legal expuesta.

Así, cuando la autoridad requiere a partidos políticos o a sus candidatos información sobre los gastos durante sus campañas electorales, ésta se recibe de manera parcial o incompleta, en virtud de que, como se refirió con anterioridad, el propio Código Electoral local establece un plazo específico para que los institutos políticos presenten la información y documentación respectiva, esto es, en un plazo de 60 días a

² Al respecto, resultan orientadoras las tesis de Jurisprudencia sustentadas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, identificadas con las claves S3ELJ 64/2002 y S3ELJ 65/2002, de rubros "Procedimiento Administrativo Sancionador Electoral para la atención de quejas sobre el origen y la aplicación de los recursos derivados del financiamiento de los partidos políticos. Es esencialmente inquisitivo" y "Procedimiento Administrativo Sancionador Electoral relacionado con la Fiscalización de los recursos de los partidos políticos. Normas generales para la actividad investigadora", respectivamente.

partir de la conclusión de las campañas electorales. En este sentido, no es reprochable o sancionable a los partidos políticos que no cuenten con la información relativa a los ingresos y egresos correspondientes a sus campañas electorales de forma previa a la presentación de los informes respectivos, pues si bien es cierto que en ambos casos se trata de mandatos legales, resulta evidente que la autoridad debe privilegiar los principios rectores de la función electoral y la potenciación de los derechos de los gobernados, en el caso concreto, atender al plazo que les resulte más favorable, es decir, el previsto para la presentación de los informes de gastos de campaña.³

- d) Otro de los aspectos relevantes del procedimiento en análisis y que lo distingue de los demás, es que a pesar de que éste tiene la finalidad de determinar si un partido político o sus candidatos a cargos de elección popular en el Distrito Federal han incurrido en rebase de los topes de gastos de campaña aprobados por la autoridad administrativa electoral local, la investigación se basa con preponderancia en los elementos aportados por el promovente, máxime si no se pierde de vista que, como se analizó en un inciso anterior, aun cuando se respeta la garantía de audiencia de los denunciados, éstos, aunque se encuentran obligados a entregar la documentación solicitada por la autoridad, en la práctica no se encuentran en condiciones de aportar la totalidad de elementos que pudieran desvirtuar las imputaciones formuladas en su contra, en virtud de que el propio Código establece una temporalidad fija y determinada para la presentación de la misma, lo que reduce de forma

³ Sobre el particular, resulta orientadora la tesis de Jurisprudencia sustentada por el Pleno del Tribunal Electoral del Distrito Federal, identificada con la clave J.03/99, de rubro “Principio in dubio pro cive. (Elecciones de Comités Vecinales). En los recursos de apelación interpuestos por los ciudadanos, es aplicable el.”, en la que de manera fehaciente se señala que las autoridades deben abstenerse de realizar interpretaciones que vayan en detrimento y agravio de los ciudadanos y, por el contrario, deben interpretar la ley de manera que se permita una aplicación legal favorable a la tutela de los derechos políticos de los ciudadanos.

Tesis J.03/99. PRINCIPIO IN DUBIO PRO CIVE. (ELECCIONES DE COMITÉS VECINALES). EN LOS RECURSOS DE APELACIÓN INTERPUESTOS POR LOS CIUDADANOS, ES APLICABLE EL. http://www.tedf.org.mx/activ_jur/jurisprudencia/juris_y_tesis_relev99-2006.pdf (consultada el 18 de enero de 2010).

importante la posibilidad de una adecuada defensa, aunado al hecho de que la autoridad cuenta con atribuciones limitadas para investigar los hechos que se hicieron de su conocimiento a través de este procedimiento ya que, según lo ha sostenido el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), en este procedimiento la autoridad sólo puede repetir o ampliar una diligencia probatoria, a diferencia de la revisión de informes, donde la autoridad cuenta con amplias facultades para allegarse de los elementos que juzgue pertinentes con la finalidad de conocer la totalidad de ingresos y egresos de los partidos políticos y su adecuada comprobación.

Al respecto, no se omite señalar que al dictar sentencia en el juicio de revisión constitucional electoral identificado con la clave SDF-JRC-0065/2009, la Sala Regional del TEPJF correspondiente a la Cuarta Circunscripción Electoral, con sede en el Distrito Federal, distinguió las características básicas de este tipo de procedimiento y sus diferencias con la actividad fiscalizadora relativa a la presentación de informes de ingresos y egresos.⁴

No debe pasar desapercibido que al establecer el Código de la materia que este procedimiento es iniciado por los propios partidos políticos o coaliciones, se trata de sujetos que tienen interés en que el resultado electoral que no les fue favorable se revierta, principalmente, en contextos de alta competencia electoral, como ha ocurrido en los últimos procesos electorales.

- e) Aunado a lo anterior, otra de las inconsistencias que presenta el procedimiento en análisis es la relativa a la sustanciación del mismo. En efecto, la fracción VI del artículo 61 del Código Electoral local, señala de modo expreso que la Comisión de Fiscalización sustanciará el procedimiento;

⁴ Sentencia SDF-JRC-65/2009, SDF-JRC-66/2009 y SDF-JDC-299/2009. Actores: Partido Acción Nacional y otros. Autoridad responsable: Pleno del Tribunal Electoral del Distrito Federal. Disponible en <http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm> (consultada el 18 de enero de 2010).

sin embargo, la fracción VIII del mismo precepto determina que la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización elaborará un dictamen que deberá presentar ante el Consejo General para su aprobación.

Cabe señalar, en este sentido, que la inconsistencia en comento radica esencialmente en que, por una parte, se establecen, de manera incorrecta, dos órganos distintos para la sustanciación de este procedimiento y, por otra, que existe indeterminación respecto de la ruta procesal para aprobar el dictamen, pues del texto legal en vigor es posible colegir que la Comisión no cuenta con atribuciones para aprobar el dictamen respectivo y que éste es sometido a la consideración del órgano superior de dirección del Instituto, por parte de la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización, de manera directa, es decir, sin que medie la aprobación de la comisión correspondiente.

La circunstancia descrita pone de manifiesto, además, que esta ambigüedad del texto legal constituye una violación a los principios de certeza y de seguridad jurídica que deben regir los procedimientos sancionatorios, como el que se analiza.

- f) Además de los aspectos que se han descrito en los incisos anteriores, otro de los efectos del procedimiento motivo de estudio es que el rebasarse del tope de gastos de campaña que en su caso se acreditara, podría ser considerado como delito, pues la fracción IX del propio artículo 61 del Código Electoral local señala de manera expresa que acreditada la falta y una vez agotadas las instancias jurisdiccionales, se dará vista a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal para que en el ámbito de sus atribuciones determine lo procedente.

Como se puede advertir, el legislador local consideró de tal gravedad la falta consistente en rebasar los topes de gastos de campaña para las distintas elecciones que se llevan a cabo en el Distrito Federal, que no la limita ni circunscribe al ámbito administrativo electoral; por el contrario, a juicio del legislador ordinario, se trata de una infracción que por violentar normas de orden público y por los

efectos perniciosos que esta conducta puede generar, debe ser conocida por la autoridad penal para que en su caso, proceda conforme a derecho corresponda.

Al respecto, no debe pasar desapercibido que el Código Electoral local abrogado mediante decreto por el que se expidió el Código Electoral en vigor, publicado en la *Gaceta Oficial* el 10 de enero de 2008, ya preveía en sus artículos 40, fracciones IX y X y 219, que el rebase de topes de gastos de campaña generaba la nulidad de la elección respectiva y el impedimento para que el partido político y el candidato infractores participaran en la elección extraordinaria correspondiente; la posibilidad de que el infractor fuera sancionado con una multa de entre cinco mil y 50 mil días de salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal; así como que se debía dar vista a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal para que, en el ámbito de sus atribuciones, resolviera lo conducente, disposición que permanece en el ordenamiento vigente.

El Código Electoral local establece que, en caso de acreditarse el rebase de topes de gastos de campaña, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal intervenga para que, en el ámbito de sus atribuciones, resuelva lo conducente; sin embargo, no se considera que esta falta no está prevista como delito en ordenamiento alguno y que, por tanto, en todo caso, se debió adecuar el Código Penal local a efecto de dar cabal cumplimiento a lo dispuesto por el tercer párrafo del artículo 14 constitucional, que prohíbe a toda autoridad imponer una pena que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trate.

En cuanto a este tema, resulta trascendental evocar el pensamiento jurídico de Luigi Ferrajoli, enderezado al respeto y atención de las normas positivas, siempre y cuando sean congruentes con el sistema constitucional y legal establecido con anterioridad, lo que da sustento al principio de estricta legalidad (Carbonell y Salazar 2005). Sobre

esta base, es claro que si la disposición en estudio no es congruente con el sistema de delitos electorales aplicable en la capital, no se colma la garantía que preconiza la disposición constitucional mencionada y, por tanto, se estarían violentando los principios de tipicidad y de certeza.

En efecto, la tipificación como delito, que debe constar de forma expresa e indubitable en ley y de manera previa a la comisión de la falta, resulta determinante para detonar la actividad de la autoridad ministerial, aunado al hecho de que no basta señalar llanamente la conducta constitutiva del delito, sino que es necesario describir sus elementos esenciales, lo que, en la especie, no se actualiza. Se trata, en todo caso, de la inobservancia de uno de los principios rectores del derecho sancionador: el de tipicidad. Al respecto, el tratadista Alejandro Nieto ha sostenido lo siguiente (Nieto 2006):

Lo que aquí se denomina “mandato de tipificación” coincide con la vieja exigencia de la *lex certa* y con lo que habitualmente suele llamarse “principio de determinación (precisa)” y, más recientemente todavía, “principio de taxatividad”, cuyos confesados objetivos estriban en proteger la seguridad (certeza) jurídica y la reducción de la discrecionalidad o arbitrio en la aplicación del Derecho. En sustancia consiste en la exigencia —o tendencia a la exigencia— de que los textos en que se manifiestan las normas sancionadoras describan con suficiente precisión —o si se quiere, con la mayor precisión posible— las conductas que se amenazan con una sanción así como estas mismas sanciones.

Por su parte, el tratadista mexicano Fernando Castellanos expone (1999):

No debe confundirse el tipo con la tipicidad. El tipo es la creación legislativa, la descripción que el Estado hace de una conducta en

los preceptos penales. La tipicidad es la adecuación de una conducta concreta con la descripción legal formulada en abstracto.

[...]

La tipicidad es el encuadramiento de una conducta con la descripción hecha en la ley; la coincidencia del comportamiento con el descrito por el legislador. Es, en suma, la acuñación o adecuación de un hecho a la hipótesis legislativa.

[...]

Cuando no se integran todos los elementos descritos en el tipo legal, se presenta el aspecto negativo del delito llamado atipicidad. La atipicidad es la ausencia de adecuación de la conducta al tipo. Si la conducta no es típica, jamás podrá ser delictuosa.

Suele distinguirse entre ausencia de tipo y de tipicidad; la primera se presenta cuando el legislador, deliberada o inadvertidamente, no describe una conducta que, según el sentir general, debería ser incluida en el catálogo de los delitos.

De las transcripciones anteriores se advierte que para que una conducta tenga el carácter de delito debe estar así prevista en ley; en consecuencia, la conducta que se cometa y que se ajuste a dicha descripción será una conducta típica, constitutiva de delito, sancionable en términos de la propia normatividad.

En el caso que nos ocupa, si la intención del legislador local era que el rebase de topes de gastos de campaña fuera considerado un delito, así debió plasmarlo de modo expreso, ya sea en el Código Electoral, haciendo la remisión respectiva al Código Penal o bien, en este último; sin embargo, al no emitir una norma al respecto, se presenta el supuesto de ausencia de tipo y, por tanto, se está ante una conducta no constitutiva de delito.

Sobre este mismo punto, al resolver el recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP-013/98, la Sala Superior del TEPJF expuso, en esencia, lo siguiente:

En el derecho de las infracciones electorales, tiene vigencia el principio de tipicidad (*Nullum crimen, nulla poena sine lege praevia, scripta et stricta*) que constituye una proyección específica del de legalidad, reserva de ley o exigencia de ley habilitante. Dicho principio implica: a) La necesidad de que toda conducta que se pretenda reputar como falta debe estar prevista en una ley; b) La ley en que se disponga el presupuesto de la sanción, la conducta ilícita, infracción o falta, así como la correlativa sanción, necesariamente debe ser escrita y anterior a la comisión del hecho, a fin de que sus destinatarios inmediatos conozcan con precisión cuáles son las conductas ordenadas y las prohibidas, así como las consecuencias jurídicas de su inobservancia, y c) las normas jurídicas en que se prevea la falta y su sanción sólo admiten una interpretación y aplicación exacta y estricta (*odiosa sunt restringenda*), ya que el ejercicio del *ius puniendi* debe actualizarse sólo en aquellos en que exista coincidencia plena entre los elementos del supuesto jurídico y el hecho, es decir, la conducta debe encuadrar en el tipo de manera precisa para que se pueda aplicar la consecuencia jurídica, y queda así proscrita la analogía; asimismo, ese poder coactivo debe ser acotado y limitado, puesto que los supuestos en que se autoriza su aplicación son estrechos o restrictivos por significarse como limitaciones, restricciones, suspensiones o privaciones de derechos de todo sujeto activo o infractor. A mayor abundamiento, resulta orientadora la tesis de Jurisprudencia sustentada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación identificada con la clave S3ELJ 07/2005, de rubro “Régimen Administrativo Sancionador Electoral. Principios jurídicos aplicables”.

Como se puede advertir de las consideraciones expuestas en los incisos anteriores, el procedimiento relativo a las solicitudes de investigación que los partidos políticos o coaliciones pueden interponer ante la autori-

dad administrativa electoral local, a efecto de que se determine si el partido político o candidato denunciados incurrieron en rebase de tope de gastos de campaña, es de naturaleza mixta y su regulación legal presenta obstáculos jurídicos y materiales para su adecuada sustanciación, en la medida en que plantea una contradicción entre dos normas de rango legal. Como ya se ha dicho con anterioridad, el procedimiento en estudio genera como efectos, por una parte, la nulidad de la elección, que debe ser declarada por el Órgano Jurisdiccional competente, y la restricción al partido político y candidato infractores para participar en el proceso electoral extraordinario que se celebre; en segunda instancia, la ley prevé que una vez acreditada la falta y agotadas las instancias jurisdiccionales, se dé vista a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, para que en el ámbito de sus atribuciones, resuelva lo conducente, a pesar de que la conducta consistente en rebase de topes de gastos de campaña no está prevista como delito en ordenamiento alguno del Distrito Federal.

De acuerdo con lo anterior, y en virtud de las inconsistencias y vicisitudes de que adolece el procedimiento previsto en el artículo 61 del Código Electoral del Distrito Federal, se pone de manifiesto que podría resultar conculcatorio o restrictivo para el ejercicio de los derechos político-electorales de los ciudadanos y podría atentar contra los principios rectores de la función electoral en el Distrito Federal.

Restricción del arbitrio de la autoridad para la determinación e imposición de sanciones

En el apartado anterior se analizó que entre los efectos del procedimiento a que se refiere el artículo 61 del Código Electoral local se encuentra, por una parte, la nulidad de la elección en la que se haya acreditado un rebase de tope de gastos de campaña y, por la otra, la restricción tanto al partido político como al candidato infractor, de participar en el proceso electoral extraordinario que se celebre. Lo anterior, con independencia de que, de manera adicional, el legislador determinó que el rebase de topes de gastos de campaña fuera considerado, igualmente, un ilícito penal, a pesar de no haber adecuado la legislación correspondiente en ese sentido.

Como se pone de manifiesto, el procedimiento que se analiza establece una única sanción para una conducta específica, lo cual, desde mi perspectiva, resulta conculcatorio del arbitrio con que cuenta la autoridad administrativa para determinar e imponer sanciones, atendiendo a las circunstancias particulares de la infracción. Lo anterior es así, ya que al establecer la legislación vigente una única sanción para una conducta, independientemente de las circunstancias de tiempo, modo y lugar que concurren en la misma, impide que la autoridad competente pueda valorar aspectos de la conducta o de los hechos que dieron lugar a la irregularidad y puedan graduar —atenuar o agravar— la sanción, de acuerdo con las mismas.

Además de lo anterior, no debe pasar por alto que la sanción que se propone imponer, consistente en la restricción a un partido político y su candidato para que participen en un proceso electoral extraordinario, podría resultar violatorio de derechos político-electorales y del principio de seguridad jurídica, en la medida en que, por una parte, es obligación de los partidos políticos, en su calidad de entidades de interés público, participar en los procesos electorales federales y de las entidades federativas y, por otra, que la propia Constitución establece en su artículo 38 los casos y supuestos en que podrán ser restringidos los derechos políticos de los ciudadanos, entre los cuales no se encuentra el de haber rebasado los topes de gastos de campaña en un proceso electoral, ya sea federal o local.

Al respecto, resulta orientadora la tesis de Jurisprudencia sustentada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, identificada con la clave S3ELJ 09/2003, de rubro “Arbitrio para la imposición de sanciones. Lo tiene el Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal”, en la que de manera fehaciente se señala que la autoridad administrativa electoral debe analizar las circunstancias particulares y la gravedad de la falta al momento de imponer una sanción, máxime cuando la ley únicamente establece las condiciones genéricas para el ejercicio de la atribución sancionadora de la autoridad y las condiciones particulares las determina la propia autoridad a cuyo cargo se encuentra la aplicación e interpretación de la ley.

De acuerdo con la tesis de jurisprudencia referida, es posible advertir que la autoridad debe ejercer su atribución de determinar e imponer las sanciones, previa valoración de todos los elementos que obran en el expediente y de las circunstancias particulares del caso, pues de otra forma se afectaría de manera negativa el principio de seguridad jurídica, por cuanto a que, independientemente de los alegatos que presentaran los involucrados o de las circunstancias que concurran en la comisión de la falta, la sanción a imponer no pudiera verse graduada en modo alguno, en virtud de que la ley la determina de manera taxativa.

Al respecto, no pasa desapercibido que este criterio ha sido sustentado de forma reiterada por el Tribunal Electoral, que ha emitido un catálogo de las circunstancias que la autoridad debe valorar para determinar e imponer alguna sanción. En este sentido, resulta ilustrativa la sentencia recaída al recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP-018/2004, en la que de manera fehaciente se señala que una vez acreditada la infracción cometida por un partido político y el grado de responsabilidad, la autoridad electoral debe determinar la gravedad de la falta y decidir la sanción que debe aplicarse, para lo cual deberá atender, entre otros aspectos, el bien jurídico tutelado, el grado de afectación al mismo, así como la capacidad económica del infractor (SUP-RAP-018/2004).

Cabe señalar que este mismo criterio resulta aplicable, en lo conducente, para el caso de las autoridades electorales jurisdiccionales, las cuales se encuentran investidas, además de arbitrio, de plenitud de jurisdicción para resolver los asuntos que se someten a su consideración.

Por otra parte, el hecho de que el legislador establezca sanciones únicas para infracciones específicas, sin posibilidad de que éstas puedan modificarse atendiendo a circunstancias particulares podría, incluso, resultar conculcatorio de la autonomía de que se encuentra investida la autoridad administrativa electoral para sustanciar y resolver los asuntos que son sometidos a su consideración, porque su actividad se limitaría a la sola acreditación de la falta, suprimiendo lo relativo a la determinación e imposición de sanciones,

en contravención con lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 123 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en relación con la fracción XIV del artículo 95 del Código Electoral local, según los cuales, el Instituto Electoral es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, cuyo órgano superior de dirección tiene la atribución de conocer de las infracciones y, en su caso, imponer las sanciones que correspondan en los términos previstos en el propio ordenamiento.

En virtud de lo anterior, me parece relevante y oportuno preguntarse sobre la conveniencia y viabilidad de adecuar el marco normativo vigente, a efecto de solventar las inconsistencias que se han expuesto y, en consecuencia, garantizar la debida armonía y congruencia del orden jurídico, de modo particular en lo relativo a garantizar el ejercicio de los derechos político-electorales, así como el ámbito competencial de las autoridades electorales, ya sean administrativas o jurisdiccionales.

*Solicitudes de investigación sustanciadas
por el Instituto Electoral del Distrito Federal,
en el proceso electoral ordinario 2008-2009*

El procedimiento bajo estudio ha estado vigente desde 1999, año en que se expidió el Código Electoral para el Distrito Federal, y en la última década las autoridades electorales del Distrito Federal han conocido de diversas solicitudes de investigación de conductas presuntamente constitutivas de rebase de topes de gastos de campaña. Tal es el caso del proceso electoral ordinario que se llevó a cabo durante 2008-2009, en el que, derivado de diversos casos que fueron sometidos a consideración del Instituto Electoral local y, posteriormente, de las instancias jurisdiccionales local y federal, se analizó la procedencia de nulidad de elecciones de jefe delegacional, con los efectos que ya se han descrito con anterioridad.

En efecto, en el proceso electoral de referencia, la autoridad administrativa electoral local tuvo conocimiento, tramitó y sustanció 12 solicitudes de investigación en el marco del procedimiento previsto en el artículo

61 del código comicial local, presentadas por diversos partidos políticos o candidatos, en contra de otros partidos políticos y sus candidatos, por el presunto rebase de topes de gastos de campaña en elecciones específicas, las que a continuación se especifican:

Expediente	Partes
IEDF-CG-INV/001/2009	Partido Convergencia vs. el entonces candidato del Partido Acción Nacional a jefe delegacional en Coyoacán
IEDF-CG-INV/002/2009	Partido Convergencia vs. el entonces candidato del Partido Acción Nacional a jefe delegacional en Miguel Hidalgo
IEDF-CG-INV/003/2009	Partido de la Revolución Democrática vs. el entonces candidato del Partido Acción Nacional a jefe delegacional en Coyoacán
IEDF-CG-INV/004/2009	Partido Acción Nacional vs. el entonces candidato del Partido de la Revolución Democrática a jefe delegacional en Gustavo A. Madero
IEDF-CG-INV/005/2009	Otrora Partido Socialdemócrata vs. el entonces candidato del Partido del Trabajo a jefe delegacional en Iztapalapa
IEDF-CG-INV/006/2009	Partido Acción Nacional vs. el entonces candidato del Partido de la Revolución Democrática a jefe delegacional en Benito Juárez
IEDF-CG-INV/007/2009	Partido Acción Nacional vs. la entonces candidata del Partido de la Revolución Democrática a jefa delegacional en Miguel Hidalgo
IEDF-CG-INV/008/2009	Partidos de la Revolución Democrática del Trabajo y Convergencia, vs. el entonces candidato del Partido Acción Nacional a jefe delegacional en Miguel Hidalgo
IEDF-CG-INV/009/2009	Partido de la Revolución Democrática vs. el entonces candidato del Partido Acción Nacional a jefe delegacional en Benito Juárez

Continuación.

Expediente	Partes
IEDF-CG-INV/010/2009	Partido Acción Nacional vs. el entonces candidato del Partido de la Revolución Democrática a jefe delegacional en Iztacalco
IEDF-CG-INV/011/2009	Partido de la Revolución Democrática vs. el entonces candidato del Partido Acción Nacional a jefe delegacional en Cuajimalpa.
IEDF-CG-INV/012/2009	Partido Acción Nacional vs. el entonces candidato del Partido de la Revolución Democrática a jefe delegacional en Coyoacán

De las 12 solicitudes de investigación sustanciadas y resueltas, únicamente en dos casos se determinó que de los elementos que obraban en el expediente se acreditaba el rebase de topes de gastos de campaña, circunstancia que de ser confirmada por las instancias jurisdiccionales habría detonado los efectos legales a que se ha hecho referencia con anterioridad.

Si bien es cierto que la autoridad jurisdiccional local determinó que, como lo sostuvo la autoridad administrativa, se actualizaba el rebase de topes de gastos de campaña, este criterio fue revocado por la instancia jurisdiccional federal, que consideró que no se actualizaba el referido rebase de topes, en virtud, esencialmente, de dos consideraciones:

1. En uno de los casos, el rebase de topes de gastos de campaña se obtenía a partir del cómputo de un presunto gasto realizado para un espacio en televisión; sin embargo, a juicio del Órgano Jurisdiccional, en virtud de que dicha intervención se circunscribía al género de entrevista, en el marco de la libertad de expresión, no constituía propaganda electoral y, por ende, no era susceptible de ser computado para efectos de topes de gastos de campaña (IEDF-CF-INV-008/2009).
2. En el segundo caso, la autoridad jurisdiccional razonó que el rebase de topes de gastos de campaña se sustentaba primordialmente

en el denominado gasto centralizado; sin embargo, en virtud de que la autoridad administrativa no había contado con la totalidad de elementos para determinar si, en efecto, la totalidad de gastos incluidos en el dictamen respectivo eran de carácter centralizado, ni contaba con información exacta sobre el número de candidaturas involucradas en cada caso. Ante tal imprecisión, lo procedente debía ser estar a lo más favorable al presunto infractor, por lo que el sentido del dictamen y sus efectos fueron revocados (IEDF-CF-INV-011/2009).

Los casos a que se ha hecho referencia ponen de manifiesto que el procedimiento en cuestión presenta graves inconsistencias e insuficiencias respecto del resto del orden jurídico, tanto en el procedimiento en sí mismo como en sus efectos. Derivado de dichas insuficiencias, sobre todo en la sustanciación, las resoluciones pueden verse afectadas de manera negativa en la medida en que, ante la falta de elementos suficientes de prueba, resulten endebles o bien, la falta no se acredite de manera fehaciente y, por tanto, la sanción y sus efectos colaterales no hallen el asidero jurídico requerido.

En atención a las consideraciones que se han expuesto en este trabajo, a continuación se plantean diversas propuestas que podrían contribuir a la adecuación del marco normativo, solventando las inconsistencias de que actualmente adolece este procedimiento, las cuales podrían llegar a tener una repercusión negativa en el ejercicio de los derechos político electorales de los ciudadanos.

Propuestas de reforma del marco legal en vigor

Como se ha analizado en los apartados precedentes, el procedimiento bajo el cual se tramitan y sustancian las solicitudes de investigación a que se refiere el artículo 61 del Código Electoral del Distrito Federal adolece de

diversas inconsistencias que, de subsistir en el ordenamiento, podrían generar que su aplicación se traduzca en violaciones a derechos político-electorales de los ciudadanos, e incluso podrían incidir de manera negativa en el ámbito competencial previsto a favor de las autoridades electorales.

En tal virtud, y luego de un análisis teórico y práctico de la figura jurídica en cuestión, se arriba a la conclusión de la pertinencia y conveniencia de adecuar el marco normativo vigente, a efecto de solventar las inconsistencias expuestas y, de esta manera, garantizar la armonía del orden jurídico.

Dichas adecuaciones deben versar, esencialmente, sobre los siguientes aspectos:

a) Legitimación en el procedimiento. El legislador debe realizar un análisis minucioso y pormenorizado sobre la conveniencia de que sean los partidos políticos y coaliciones los únicos sujetos legitimados para interponer un procedimiento de interés público y que tiene que ver con la legalidad y equidad que deben prevalecer en los procesos electorales.

Desde mi perspectiva, esta legitimación debe abrirse, como ocurre en el caso de las quejas administrativas y las relativas al origen, monto y aplicación de los recursos de los partidos políticos, a toda persona que tenga conocimiento de una posible irregularidad o infracción, sea persona física o jurídico colectiva.

b) Periodo de presentación de la solicitud de investigación. El marco normativo vigente señala que las solicitudes de investigación se presentarán dentro de los tres días siguientes a la conclusión de las campañas electorales. Sin embargo, es necesario ajustar este plazo con el previsto para la presentación de los informes de gastos de campaña, a efecto de no dejar en estado de indefensión a los denunciados y evitar una contradicción en el propio ordenamiento.

Si bien el plazo de presentación previsto en la actualidad tiene su razón de ser en que se trata del plazo en que ya puede tenerse cono-

cimiento más puntual sobre una eventual infracción, dados los posibles efectos del procedimiento, éste debe resolverse antes de la toma de protesta de los funcionarios electos, de modo que se trata de un mecanismo sujeto a plazos breves, perentorios e improrrogables. No obstante, es preciso no perder de vista las eventualidades que a la fecha se presentan para la sustanciación del procedimiento y que tienen que ver con que, dada la temporalidad que actualmente se prevé para el mismo, no es posible, en algunos casos, allegarse de suficiente información y documentación que acredite de manera fehaciente la comisión de la falta y, por tanto, que sustente una sanción de la magnitud de la señalada por el propio Código comicial local.

Por otra parte, se podría explorar la conveniencia o viabilidad de acortar los plazos para la presentación de los Informes de gastos de campaña de los partidos políticos y su revisión, de manera tal que éstos sean puestos a consideración del Consejo General del Instituto Electoral local, antes de la toma de protesta de los candidatos electos.

c) Naturaleza del procedimiento. Como se analizó, el procedimiento en estudio plantea una naturaleza mixta, en la medida en que, por una parte, atiende a los principios y normas generales que rigen la sustanciación de quejas y demás procedimientos sancionatorios, pero a la vez se trata de un procedimiento de naturaleza especial que plantea o implica la revisión de la información correspondiente a los ingresos y egresos relativos a las campañas electorales, de manera anticipada a la revisión ordinaria de los Informes respectivos.

De acuerdo con lo dicho hasta ahora, y en estrecha relación con el inciso anterior, es preciso que desde el texto legal se precise con exactitud la naturaleza del procedimiento, las etapas de tramitación y sustanciación respectivas y, en su caso, la remisión para que la autoridad competente lleve a cabo la reglamentación a que haya lugar.

Si bien es cierto que el procedimiento de fiscalización es mixto, pero sobre todo inquisitivo, cabe reiterar el criterio sustentado por el TEPJF, en el sentido de que en este procedimiento especial la

exhaustividad y la condición inquisitiva del procedimiento se limitarán a los elementos aportados al mismo, a diferencia de la revisión de informes de ingresos y egresos.

- d) **Sanción.** Desde el punto de vista de la técnica legislativa, y atendiendo a los precedentes jurisdiccionales que se han emitido al respecto, no es conveniente que una falta sea punible con una sanción única, ya prevista de forma taxativa por la ley, eliminando la posibilidad de que la autoridad ejerza su atribución de arbitrio y, atendiendo a las circunstancias particulares de cada caso, determine e imponga la sanción a que haya lugar en cada caso concreto.

El hecho de que desde la ley se prevea una sanción específica e inmovible para una infracción determinada, no sólo resulta restrictiva del arbitrio para determinar e imponer sanciones de que se encuentra investida la autoridad, sino, además, podría traducirse en una afectación a la esfera de derechos de los partidos políticos y sus candidatos, tanto al restringirles de modo indebido derechos previstos y tutelados por la Constitución, como al violentar el principio de seguridad jurídica, en la medida en que, independientemente de las circunstancias en torno a la falta cometida, la sanción sea fija y el efecto jurídico sea el mismo, en todos los casos.

- e) **Naturaleza o calidad de delito de la falta.** No se comparte el criterio sustentado por el legislador local en el sentido de dar a la falta consistente en rebase de topes de gastos de campaña, además de un carácter eminentemente administrativo electoral, el de ilícito penal, porque el marco normativo y los criterios y precedentes que han contribuido a la evolución y desarrollo del derecho administrativo sancionador electoral prevén los supuestos y elementos suficientes para sancionar, desde el ámbito administrativo y por las autoridades de la materia, las infracciones que se cometan en el marco de los procesos electorales.

En todo caso, si subsistiera la voluntad de dotar de doble carácter a la falta en análisis, lo procedente es que el legislador realice las adecuaciones al marco jurídico en vigor de manera tal que se establezca de forma expresa y fehaciente la naturaleza de delito de esta conducta, atendiendo al principio de tipicidad, ya sea en la legislación de la materia, o bien haciendo la remisión respectiva a la legislación penal. De lo que se trata, en todo caso, es de atender los principios previstos constitucionalmente y tutelar la esfera de derechos de los gobernados, en particular a través de la certeza y la seguridad jurídica.

- f) **Determinancia.** Actualmente, el inciso f) del artículo 88 de la Ley Procesal Electoral para el Distrito Federal establece como causal de nulidad de una elección el rebase de topes de gastos de campaña por parte de partidos políticos y sus candidatos. Aunado a lo anterior, el último párrafo de dicho precepto señala que la nulidad procederá cuando las causas invocadas se acrediten a plenitud y resulten determinantes para el resultado de la elección.

Aun cuando los órganos jurisdiccionales han emitido criterios respecto de cuándo una falta puede ser considerada como determinante en el resultado de una elección, lo cierto es que a la fecha no se cuenta con criterios claros y específicos que las autoridades puedan tomar como únicos en la calificación de la gravedad de las faltas y el impacto de las mismas en los resultados electorales. En este sentido, la determinancia deviene de un ejercicio de interpretación y de discrecionalidad por parte de la autoridad.

De acuerdo con lo anterior, y a efecto de dotar de mayor certeza tanto a partidos políticos como a autoridades respecto de los criterios y alcances de la denominada “determinancia”, se considera necesario que, desde el texto legal, se lleve a cabo un esfuerzo por enumerar los supuestos generales, al menos, que constituirían dicha determinancia o que pudieran generar o actualizar alguno de los supuestos de nulidad previstos en la ley.

Al respecto, se considera que en la adecuación que, en su caso, se practique en este sentido, deben atenderse los criterios jurisdiccionales existentes a la fecha, entre los que destacan los expuestos en las tesis de Jurisprudencia sustentadas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, identificadas con las claves S3ELJ 13/2000 y S3ELJ 39/2002, de rubros “Nulidad de sufragios recibidos en una casilla. La irregularidad en que se sustente siempre debe ser determinante para el resultado de la votación, aún cuando en la hipótesis respectiva, tal elemento no se mencione de manera expresa (Legislación del Estado de México y similares)” y “Nulidad de elección o de la votación recibida en una casilla. Criterios para establecer cuándo una irregularidad es determinante para su resultado”, respectivamente.

Conclusiones

Del análisis efectuado en los apartados precedentes es posible arribar a las conclusiones que a continuación se plantean:

- Se trata de un procedimiento especial, mixto, que tiene características tanto del procedimiento de sustanciación de quejas como de la revisión ordinaria de informes de gastos de campaña, pero la indeterminación sobre la naturaleza específica del mismo e incluso respecto del órgano a cuyo cargo estará la sustanciación del mismo puede llegar a traducirse en violaciones a los principios de legalidad, certeza y seguridad jurídica, además del hecho de que se estaría violentando la armonía y congruencia que debe prevalecer en el orden jurídico.
- El procedimiento puede llegar a ser violatorio de derechos político-electorales, en tanto que establece una única sanción para la falta consistente en rebase de topes de gastos de campaña, sin posibilidad de que la misma pueda graduarse atendiendo a las circunstancias particulares del caso.

- De igual forma, la regulación del procedimiento en estudio resultaría, eventualmente, violatorio de la autonomía de que se encuentra investida la autoridad administrativa electoral, toda vez que se restringe de manera indebida el arbitrio para la determinación e imposición de sanciones, que el propio Código le otorga, en un precepto diverso.
- Aun cuando el legislador determinó que la falta consistente en rebase de topes de gastos de campaña fuera considerada como delito, no se hicieron las adecuaciones normativas que resultan necesarias para que esta previsión opere en la práctica.
- El procedimiento analizado constituye una afectación a los derechos político-electorales del ciudadano al impedirle participar como candidato en la elección extraordinaria, así como una restricción indebida a los partidos políticos para participar en procesos electorales.
- La circunstancia referida en el inciso anterior es contraria a la Norma fundamental del país, pues se limita el ejercicio de derechos políticos que otorga el texto constitucional, y se establece una sanción contraria a los fines que constitucionalmente tienen determinados los partidos políticos en su calidad de entidades de interés público.
- Son múltiples las inconsistencias que rondan el procedimiento en análisis, las cuales ponen de manifiesto la necesidad de que, en breve término, se lleven a cabo las reformas conducentes para solventarlas.

Fuentes consultadas

- Carbonell, Miguel y Pedro Salazar Ugarte, coords. 2005. *Garantismo: Estudios sobre el pensamiento Jurídico de Luigi Ferrajoli*. México: Trotta/IIJ-UNAM.
- Castellanos, Fernando. 1999. *Lineamientos Elementales de Derecho Penal*. 40ª ed. México: Porrúa.
- CEDF. Código Electoral del Distrito Federal. 1999. Decreto promulgatorio del Código Electoral del Distrito Federal. *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 5 de enero.
- Decreto por el que se expide el Código Electoral del Distrito Federal. 2008. *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 10 de enero.
- Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Electoral del Distrito Federal. 2005. *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 19 de octubre.
- Expediente IEDF-CF-INV-008/2009. Instituto Electoral del Distrito Federal, Solicitud de investigación, Partido de la Revolución Democrática vs. Partido Acción Nacional y el C. Demetrio Sodi de la Tijera, aprobada en sesión pública del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, celebrada el 17 de agosto de 2009, mediante Acuerdo identificado con la clave ACU-940-09.
- Expediente IEDF-CF-INV-011/2009. Partido de la Revolución Democrática vs. Partido Acción Nacional y el C. Carlos Orvañanos Rea, aprobada en sesión pública del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, celebrada el 17 de agosto de 2009, mediante Acuerdo identificado con la clave ACU-941-09.
- Expediente SUP-RAP-018/2004. Recurso de Apelación, Partido Revolucionario Institucional vs. Consejo General del Instituto Federal Electoral, 11 de junio de 2004. Disponible en: <http://www.trife.org.mx> (consultada el 18 de enero de 2010).
- Instituto Electoral del Distrito Federal. <http://www.iedf.org.mx> (consultada el 18 de enero de 2010).

Nieto, Alejandro. 2006. *Derecho Administrativo Sancionador*. 4ª ed., Madrid: Tecnos.

Sentencia SDF-JRC-65/2009, SDF-JRC-66/2009 y SDF-JDC-299/2009.

Actores: Partido Acción Nacional y otros. Autoridad responsable: Pleno del Tribunal Electoral del Distrito Federal. Disponible en <http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm> (consultada el 18 de enero de 2010).

Tesis J.03/99. PRINCIPIO *IN DUBIO PRO CIVE* (ELECCIONES DE COMITÉS VECINALES). EN LOS RECURSOS DE APELACIÓN INTERPUESTOS POR LOS CIUDADANOS, ES APLICABLE EL. http://www.tedf.org.mx/activ_jur/jurisprudencia/juris_y_tesis_relev99-2006.pdf (consultada el 18 de enero de 2010).

Asignación de regidurías de representación proporcional en el estado de Jalisco

*Assigning Council Areas by Proportional Representation
in the State of Jalisco*

*...la democracia representativa puede definirse como una
democracia indirecta en la que el pueblo no gobierna
de forma directa, pero elige representantes que lo gobiernen.*

Giovanni Sartori

Luis Antonio Corona Nakamura*

RESUMEN

El presente trabajo tiene como finalidad el estudio de las regidurías de representación proporcional en el estado de Jalisco, partiendo de un marco conceptual de los sistemas electorales en general, donde México cuenta con dos de los principales sistemas de elección, el mayoritario y el de representación proporcional. Con el análisis de estos sistemas se exponen las características de las elecciones municipales en México, para luego hacer una comparación entre diversas entidades federativas y Jalisco respecto de los requisitos y procedimientos para la aplicación de la fórmula de representación proporcional, para así, arribar a conclusiones y propuestas respecto de reformas neces-

* Magistrado del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco.

rias al Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco en este rubro.

PALABRAS CLAVE: sistemas electorales, regidurías, representación proporcional, estado de Jalisco.

ABSTRACT

This paper runs a study of council areas of proportional representation in the State of Jalisco, from a conceptual framework of electoral systems in general in which Mexico has two systems of choice: majority and proportional representation. With the analysis of these systems, we present the characteristics of the municipal elections in Mexico, then make a comparison between other states and Jalisco on the conditions and procedures for the application of the formula of proportional representation, so that we arrive to the conclusions and proposals for necessary reforms to the Electoral and Citizen Participation Code of the State of Jalisco in this field.

KEYWORDS: electoral systems, council areas, proportional representation, Jalisco State.

Introducción

El sistema representativo democrático que impera en México, instituido como mandato constitucional contenido en el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), ha permitido la renovación de los poderes Ejecutivo y Legislativo federales y estatales, así como de los ayuntamientos en el caso de los estados miembros del Pacto Federal, entre ellos Jalisco, a través de la celebración de elecciones libres, auténticas y periódicas, en las que la ciudadanía ejerce su poder soberano.

Y en la consecución de ese objetivo, encaminado, sin duda alguna, a hacer de la democracia no sólo una forma de gobierno, sino una forma e ideología de vida cotidiana de los mexicanos, se han instaurado los sistemas electorales como mecanismos idóneos para materializar los principios del Estado democrático. En efecto, México cuenta con dos de los principales sistemas de elección: a) el mayoritario, y b) el de representación proporcional. Los lineamientos, parámetros y criterios técnicos que se aplican en los sistemas electorales en nuestro país son el producto de la propia aseveración de la norma constitucional y legal que los regula, y, por tanto, son perfectibles a través de las reformas posibles, necesarias y pertinentes para lograr que se optimicen en su aplicación a los diversos tipos de elección: federales, estatales y municipales, buscando el beneficio de la ciudadanía nacional.

En este tenor, debe aceptarse que el constante movimiento coyuntural de toda sociedad políticamente organizada, como la nuestra, implica la necesidad y compromiso de estudiar, analizar y valorar las condiciones actuales de los elementos compositivos, formas y procedimientos que se aplican en los sistemas electorales vigentes. La finalidad, por supuesto, será plantear algunas conclusiones y propuestas viables y atinentes para la modificación de esas condiciones. Así, el presente trabajo se circunscribe en el estudio de las condiciones actuales de las elecciones municipales en Jalisco, en particular en la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional.

El estudio inicia con una introducción general y el marco conceptual de los sistemas electorales en general, con la finalidad de hacer la distinción entre los dos grandes sistemas que imperan actualmente: el mayoritario y el de representación proporcional. Enseguida se analizan los sistemas electorales que se han reglamentado en México. También se exponen las principales características de las elecciones municipales en el estado de Jalisco y el acceso a escaños por el principio de representación proporcional, reflexionando sobre sus antecedentes inmediatos, para luego examinar la norma constitucional y legal estatal vigente con relación al tema. Asimismo, se ofrece un análisis comparativo de la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional en diversas entidades federativas de nuestro país, que no guardan similitud en sus lineamientos y procedimientos respecto a Jalisco. Y finalmente se expondrán las conclusiones y propuestas generales.

El enfoque del estudio es doctrinal y jurídico, la metodología que se seguirá será la del análisis jurídico comparativo en el área del derecho electoral, partiendo del principio de que el objetivo principal de este ensayo es arribar a conclusiones y propuestas esencialmente en la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional.

La presentación de los estados de la República, que se citan en el apartado comparativo de este estudio, se basa, exclusivamente, en un criterio de disimilitud respecto a la normativa en materia electoral —relacionada al tema— que impera en Jalisco.

Marco conceptual

Para hablar de sistema electoral, es necesario definirlo. Citando al tratadista Dieter Nohlen, se le puede definir en un sentido amplio, como a “un conjunto de normas jurídico-positivas y consuetudinarias que regulan la elección de representantes o de personas para cargos públicos”, y en un sentido más estricto, como “al sufragio o modo de convertir votos en escaños”, además, el mismo autor menciona que, un sistema electoral determina el principio —mayoritario o proporcional—, relacionado con la representación política, y dentro de las diversas técnicas disponibles para alcanzar uno de los dos principios, el procedimiento que se prefiere aplicar (Nohlen 1993, 11).

También, el diverso doctrinista Giovanni Sartori se pronuncia por definir a los sistemas electorales como “el conjunto de procedimientos mediante los cuales los votos expresados por los electores determinan la atribución de los escaños o puestos por cubrir, en otras palabras les atribuye la determinación del modo en que los votos se transforman en curules” (1996, 15).

En consecuencia, la idea de los sistemas electorales que se utilizará en el presente trabajo será la de un conjunto de normas jurídicas tendentes a lograr la verdadera representatividad política que refleje fielmente la voluntad soberana de la ciudadanía, a través de mecanismos, técnicas y procedimientos necesarios para la elección de los representantes populares. Así, se tiene que la doctrina distingue que, para la elección de los representantes populares existen dos grandes sistemas o principios que responden a dos criterios diferentes: **el sistema mayoritario** y **el sistema de representación proporcional**.

La premisa que puede definir en general al primero de los citados, esto es, al **sistema mayoritario**, es básicamente que debe ser electo el candidato que en una determinada demarcación electoral obtiene el mayor número de votos. Como sabemos, este sistema, a su vez, puede revestir dos variantes: a) de mayoritario uninominal, en donde el territorio se divide en tantas demarcaciones territoriales como puestos de elección comprende

la contienda electoral y los electores votan por los candidatos que para cada uno de los distritos proponen los partidos políticos o coaliciones; o b) de mayoritario de lista, en el que el territorio se divide en demarcaciones territoriales más amplias que el distrito —circunscripciones—, y en cada una de las cuales el elector vota por listas de personas propuestas por cada uno de los partidos políticos contendientes en el proceso electoral de que se trate (Patiño 2006, 249-50).

Este sistema mayoritario, puede ser de **elección directa** que es cuando los ciudadanos son los electores de sus representantes de forma inmediata y sin intermediarios entre ellos y los candidatos a elegir, o bien, de **elección indirecta**, que implica un procedimiento por medio del cual los ciudadanos transfieren su derecho electoral a otros electores, para que éstos lo ejerzan en nombre de sus otorgantes.

Ahora bien, en cuanto al sistema de **representación proporcional**, conviene señalar aquí, que la Real Academia de la Lengua Española (RAE 1992, 1259) lo define como el “procedimiento electoral que establece una proporción entre el número de votos obtenidos por cada partido o tendencia y el número de sus representantes elegidos”. Podemos decir entonces que éste tiene por objeto primordial atribuir a cada partido político el número de cargos de elección popular que resulte proporcional a los votos obtenidos en la contienda electoral, por tanto, las curules o los escaños se reparten entre las listas de candidatos que participan en el proceso electoral en proporción al número de votos obtenidos por cada una de ellas, esto es, que se establezca una relación de proporcionalidad entre votos y escaños (IIDH/CAPEL 2003, 1158). Este sistema se desarrolla, esencialmente, en dos fases. En la primera se atribuye a la lista de cada partido tantas curules como votos haya obtenido según un cociente electoral previamente establecido; en la segunda, los votos obtenidos por los partidos políticos que no alcanzan el cociente originalmente requerido para obtener un cargo de representación proporcional, se utilizan para poder asignar con otros métodos (como el resto mayor) las curules que faltan por repartir.

A su vez, existen **sistemas de representación proporcional** que varían notablemente entre sí, de acuerdo con sus efectos (Patiño 2006, 252-3).

Representación proporcional pura: la proporción de votos logrados por un partido y la proporción de escaños que por ellos le corresponde, aproximadamente coinciden, por lo menos teóricamente se aproximan. No existen barreras legales directas (umbrales mínimos) o indirectas (tamaño de las circunscripciones electorales) que alteren el efecto proporcional y, por tanto, no hay presión psicológica sobre los votantes para estructurar sus preferencias políticas de acuerdo con cálculos de voto útil. Los electores, en caso de existir tales barreras, optarían por partidos que estarían en condiciones de sobrepasarlas.

Representación proporcional con barrera legal: limita el número de partidos con posibilidad de acceder a una representación de su electorado por medio de una barrera inicial, por lo tanto afecta la decisión del votante restringiéndola a los partidos con posibilidades de franquear esa barrera y distribuyendo la totalidad de los escaños de manera proporcional entre los partidos que lograron tal meta.

Representación proporcional impura: por medio de barreras directas (por ejemplo, la división del territorio en una gran cantidad de distritos de tamaño pequeño o mediano) se impide un efecto proporcional inmediato que iguale el porcentaje de escaños con el de los votos. Cuanto más fuertes sean esas barreras, de acuerdo con variaciones en el tamaño de los distritos electorales, tanto mayor será el efecto concentrado que tendrán sobre el comportamiento de los votantes.

El **sistema de representación proporcional por lista** (Huber 2006, 53-4) implica que cada partido político postula o registra una lista de candidatos y los votantes cuentan con un solo voto, de esa manera los votantes eligen a un partido político el cual obtiene escaños en función del porcentaje de votación que obtenga. Las listas, pueden ser:

- a) Cerradas, en donde los partidos políticos proponen la lista de candidatos y el elector emite su voto por el partido de su preferencia

(provoca voto a favor de partidos, no de candidatos. En México se utiliza este sistema).

- b) Abiertas, que implican, además de la preferencia por un determinado partido político, la posibilidad de que el ciudadano exprese su voluntad sobre un determinado candidato (la contienda se da entre partidos e inclusive puede trasladarse a candidatos de un mismo partido que compiten entre sí por obtener la mayoría de votos, lo que puede provocar fracturas dentro de los institutos políticos.
- c) Libres, que abren la posibilidad al elector de votar no sólo tantas veces como número de escaños haya que elegir, sino que además puede emitir su voto por determinados candidatos de un partido y otros de los demás contendientes (este sistema también conocido como *panachage* se utiliza en pocos países y pequeños, como en Suiza y en Luxemburgo).

El **sistema mixto de representación proporcional** combina tanto la elección de mayoría en distritos electorales uninominales como la de representación por lista.

Para la distribución de curules por el principio de representación proporcional, se utiliza una **fórmula electoral** que es un conjunto de normas, elementos matemáticos y mecanismos (CEPCEJ, artículo 14), que deben observarse para lograr la asignación de curules o escaños. Las fórmulas clásicas, son: a) de **representatividad mínima**, que responde a los contornos del llamado sistema **Hare-Andrae** o como sistema de cociente electoral simple, que tiende a favorecer a los partidos minoritarios de más alta votación; y b) de **primera proporcionalidad**, con base en el sistema llamado **Hagenbach-Bischoff** o como sistema de cociente rectificado, cuya tendencia es a favorecer partidos minoritarios de más baja votación. A partir de las reformas electorales aprobadas en México en el año de 1996, se procuró una mejor y más equitativa integración del Poder Legislativo, sin comprometer su gobernabilidad, con la adopción de algunos requisitos

tales como la obtención de un determinado porcentaje de la votación total emitida, un tope máximo de representación por ambos principios en la Cámara a que puede aspirar un partido político, y, un límite a la sobrerrepresentación de un partido político, con un determinado número de puntos a su porcentaje de la votación nacional emitida.

Teniendo en cuenta los conceptos e ideas anteriores, se estudian los sistemas electorales que han imperado en México a través de diversos momentos históricos coyunturales y que han marcado la pauta seguida para llegar a lo que hoy se vive como realidad.

Los sistemas electorales en México

La importancia de una correcta representatividad política se traduce en la verdadera representación de los intereses y opiniones de los representados, obstaculizando el monopolio del poder público en beneficio de algunos. México es un país que en su historia ha implementado las modalidades de elección directa e indirecta; la representación proporcional ha estado presente en la Cámara de Diputados, en la Cámara de Senadores y en la integración de los ayuntamientos, con el factor común de tomar a la población como base para la representación política.

De tal forma que hubo periodos como el de 1814 a 1856, en que prevaleció un sistema mayoritario de elección directa y de voto público, a partir de 1857 se modificó a elecciones indirectas que prevaleció hasta el año de 1912, año en que se adoptó el sistema de elecciones directas para todos los cargos de elección popular, bajo la premisa del voto universal, libre, secreto y directo (Patiño 2006, 256-9). Después, la Constitución, promulgada en 1917, reafirmó un sistema de elección directa. En ese transitar por la democracia mexicana se destaca de forma ejemplificativa que la Cámara de Diputados pasó de un sistema exclusivamente mayoritario a un sistema mayoritario con diputados de partido (reformas del 22 de junio de 1963 y de 1972), para arribar después a lo que es actualmente: un siste-

ma mixto, predominantemente mayoritario con elementos de representación proporcional (reformas de 1977-1987).

Fue a partir del año de 1987 cuando la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión se integra con 500 diputados: 300 de mayoría relativa (60% de la conformación total de la Cámara) y 200 por representación proporcional (40% de la composición de la Cámara). Un esquema de integración mixta que no tendría que pasar desapercibido en cuanto a las condiciones legales para la conformación de los congresos locales de las entidades federativas de la Nación, entre ellas, Jalisco, que fueron casi a la par con las reformas electorales del ámbito federal.

En esa tesitura, en el estado de Jalisco la integración del Poder Legislativo de 1997 y hasta el año 2008, se integró con un total de 40 diputados, bajo un sistema mixto, en igualdad de condiciones entre los dos sistemas electorales, al conformarse con 20 diputados por el sistema mayoritario y 20 por el sistema de representación proporcional, lo que tuvo una ligera modificación, apenas perceptible, a raíz de la última reforma constitucional y legal en materia electoral, aprobada en julio de 2008, para reducir la conformación total de sus miembros a 39, de los cuales 20 corresponden al principio de mayoría relativa, y 19 al diverso de representación proporcional.

En lo relativo a los **sistemas electorales municipales**, cabe recordar que la formación de los ayuntamientos constitucionales se remonta al siglo XIX por decreto del 23 de mayo de 1812, que tuvieron su origen en dos causas esenciales:

1. Las necesidades de la población con un determinado número de habitantes (bajo) de que se les erigiera un ayuntamiento.
2. La renovación de los ayuntamientos por la derogación de los cargos perpetuos de los regidores; las reglas en las que operaba el sistema y organización de esos ayuntamientos se sujetaban a la Constitución de Cádiz (Huber 2006, 50 y 53).

Desde entonces, como se sabe, en México se cuenta con tres niveles de gobierno, que no son otros que federal, estatal y municipal, aunque históricamente hablando, en décadas anteriores se ha dado más relevancia a los dos primeros que al tercero de los citados, cuando en mi opinión debería ser a la inversa, pues el gobernado se encuentra política y socialmente mejor vinculado con el nivel de gobierno municipal, con el que tiene más a primera mano su interacción en la cotidianidad, que con los otros ámbitos de gobierno, sin que, por supuesto, se esté argumentando con ello que el nivel federal o estatal le sean ajenos, lo que sería un absurdo de considerar. En este sentido, el doctrinista Dieter Nohlen, muy bien ha enfatizado (2004, 462-5) en tres puntos, que en el nivel local los objetivos de mayor participación del votante en la selección del personal político pueden tener una mayor importancia:

1. La escala reducida del ámbito geográfico territorial en que se llevan a cabo las elecciones implica que el elector está más familiarizado con los problemas, con las personas preocupadas por el público y con las posibles soluciones a los asuntos.
2. La menor importancia de los partidos políticos como canales exclusivos de la formación de la voluntad política. Aquí tiene mayor importancia el candidato como persona conocida en quien se deposita la confianza.
3. El estilo de la política local, el debate en función de encontrar soluciones pragmáticas con votaciones en el Concejo Municipal que no necesariamente respetan las fronteras partidistas.

Cada vez se está otorgando la misma o mayor relevancia al gobierno y a la democracia en el entorno municipal, desde el momento mismo en que la ciudadanía incrementa su interés y participación política, tomando un rol más activo y comprometido con el municipio en el que se encuen-

tra inmerso. De ahí que evidentemente el poder soberano de la ciudadanía esté atento a los procesos electorales para elegir a sus representantes populares bajo los principios del Estado democrático, y como lo consigna el artículo 115, base primera, de la CPEUM, al citar:

Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes: I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine... Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa...

Y la diversa fracción VIII, del mismo precepto constitucional, señala que: “las leyes de los Estados introducirán el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios...”

En ese tenor, los ayuntamientos se integran también bajo los sistemas mayoritario y de representación proporcional, como es el caso de Jalisco, pues las afirmaciones de la doctrina de los sistemas electorales son válidas para todos los procesos electorales, desde el nivel nacional hasta el municipal (Nohlen 2004).

Elecciones municipales en Jalisco y el acceso a escaños por el principio de representación proporcional

En concordancia con lo anteriormente señalado, podemos deducir que tratándose de elecciones municipales, el mandato constitucional dispone que el ayuntamiento debe elegirse por medio de elección popular directa, y que, además, las legislaciones electorales de las entidades federativas

deben introducir el principio de representación proporcional en esas elecciones. Mandato que acata la Constitución Política del Estado de Jalisco, cuando en su artículo 73 dispone en lo que nos ocupa que:

El municipio libre es base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado de Jalisco, investido de personalidad jurídica y patrimonio propios, con las facultades y limitaciones establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los siguientes fundamentos: I. Cada municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa... II. Los ayuntamientos se integrarán por un Presidente Municipal, regidores y síndicos electos popularmente, según los principios de mayoría relativa y representación proporcional, en el número, las bases y los términos que señale la ley de la materia...

Y el diverso 75 del mismo cuerpo legal:

Sólo tendrán derecho a participar en el procedimiento de asignación de regidores de representación proporcional los partidos políticos que no hubieren obtenido la mayoría, siempre que hubieren registrado planillas en el número de ayuntamientos que determine la ley y obtengan cuando menos el tres punto cinco por ciento de la votación total, sin tomar en cuenta los votos nulos y los de candidatos no registrados. La ley establecerá los procedimientos y requisitos para realizar la asignación a que se refiere este artículo.

En tal sentido, la conformación y elección de los ayuntamientos que integran al Estado de Jalisco, se atiene en lo general a lo que dispone el Título Tercero, Capítulo Quinto, artículos 24, 25, 26, 27, 28, 29, 239 y 240, del Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, de los que se desprende, entre otros puntos, que:

- a) Los ayuntamientos se integran por un Presidente Municipal, el número de regidores de mayoría relativa y de representación proporcional que señale el propio Código, y un síndico;
- b) El número de los regidores de mayoría relativa y de representación proporcional para cada ayuntamiento se basa en un determinado número de habitantes en cada uno de ellos, así: 1) en municipios con población que no exceda de 50,000 habitantes, 7 regidores de mayoría relativa y hasta 4 de representación proporcional; 2) en municipios con población que exceda de 50,000 pero no de 100,000 habitantes, 9 regidores de mayoría relativa y hasta 5 de representación proporcional; 3) en municipios con población que exceda de 100,000 pero no de 500,000 habitantes, 11 regidores de mayoría relativa y hasta 6 de representación proporcional; y 4) en municipios con población que exceda de 500,000 habitantes, 13 regidores de mayoría relativa y hasta 8 de representación proporcional;
- c) Todos los integrantes del ayuntamiento tienen el carácter de munícipes y tendrán los mismos derechos y obligaciones;
- d) Los partidos políticos o coaliciones deberán registrar una planilla de candidatos ordenada en forma progresiva con el número de candidatos a regidores propietarios a elegir por el principio de mayoría relativa y en un mismo número, una lista con la integración de los suplentes;
- e) La solicitud de registro de candidatos a munícipes se deberá presentar mediante una planilla ante el Secretario Ejecutivo del Instituto Electoral, en un plazo legal que va desde el 16 de marzo y hasta el día 15, inclusive, del mes de abril del año de la elección;
- f) El Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco asignará a los partidos políticos o coaliciones el número de regidores por el principio de representación proporcional que les corresponda, de acuerdo con la votación obtenida de la pla-

nilla registrada ante el propio organismo electoral, en el orden de prelación establecido;

- g) Sólo tendrán derecho a participar en la asignación de regidores por el principio de representación proporcional los partidos políticos o coaliciones que no hayan alcanzado el triunfo por mayoría relativa, y además cumplan con una serie de requisitos, tales como: 1) tener registradas planillas y mantener el registro hasta el día de la elección; 2) alcanzar, el partido político o coalición, cuando menos el 3.5% de la votación total emitida (suma de todos los sufragios emitidos en la elección correspondiente)¹ en el municipio de que se trate; y 3) el partido político o coalición que obtenga el mayor número de votos de la votación total emitida en el municipio respectivo tendrá derecho a que se le asignen todos los regidores de mayoría relativa en el ayuntamiento de que se trate, sin tener derecho a regidores por el principio de representación proporcional;
- h) Para aplicar la fórmula electoral en la asignación de regidores por el principio de representación proporcional, se deducirán de la votación efectiva, en cada municipio, los votos del partido político o coalición al que ya le fueron asignados regidores de representación proporcional;
- i) Que la fórmula electoral para la asignación de regidores de representación proporcional se compone con los siguientes elementos:
 - 1) cociente natural, que es el resultado de dividir la votación para asignación de representación proporcional del municipio (la resultante de deducir de la votación efectiva, los votos del partido político que obtuvo la mayoría);² y 2) resto mayor, que es el remanente

¹ Este es el concepto que, de “votación total emitida” para la aplicación de la fórmula electoral, nos da el artículo 15, párrafo 1, fracción I, del Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco.

² Concepto que de “votación para asignación de representación proporcional” nos da el artículo

más alto de votos entre los restos de las votaciones de cada partido político o coalición. Podrá utilizarse, si aún hay regidurías sin distribuir, habiéndose aplicado el cociente natural; y

- j) El procedimiento para realizar la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional es el siguiente: 1) obtenido el cociente natural, se asignarán a cada partido político o coalición, tantas regidurías como número de veces contenga su votación obtenida de dicho cociente; y 2) si después de aplicarse el cociente natural quedan regidurías por asignar, éstas se distribuirán por el método de resto mayor, siguiendo el orden decreciente de los restos de los votos no utilizados por cada uno de los partidos o coaliciones, incluyéndose aquellos partidos políticos o coaliciones que no alcanzaron participación por el cociente natural.

Sin perder de vista lo anterior, podemos colegir que, en principio, la norma constitucional del estado de Jalisco no riñe con el mandato de nuestra Carta Magna en cuanto a su regulación de la forma de integración de los ayuntamientos, esto es, respetando el principio de elección popular y también de los principios de elección mayoritario y de representación proporcional. No obstante, la legislación secundaria estatal, esto es, el Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, sí parece reñir con la Constitución Política del Estado de Jalisco, que es tajante en su artículo 75 en señalar, como ya se vio, que tratándose de la asignación de las regidurías por representación proporcional, que

sólo tienen derecho a participar en el procedimiento de asignación de regidores de representación proporcional los partidos políticos que no hubieren obtenido la mayoría, siempre que hubieren registrado planillas en el número de ayuntamientos que determine la

ley y obtengan cuando menos el tres punto cinco por ciento de la votación total.

Es decir, al no mencionar a las coaliciones, evidentemente que está considerando a los partidos políticos —coaligados o no—, como una unidad individual, de tal manera que solamente los partidos políticos que hayan obtenido el 3.5% de la votación total emitida de la elección en el municipio de que se trate pueden participar en la asignación de regidurías de representación proporcional. Los que no lleguen a ese umbral no tendrían derecho a esa asignación.

Así en esta opinión, el Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, al identificar a las coaliciones como entes a los que se les pueden asignar regidores por ese principio de representación proporcional, está en contraposición con el dispositivo de la constitución local porque no considera a los partidos políticos en lo individual como debiera, dejando, de facto, la puerta abierta para que los partidos políticos coaligados más débiles, ante la preferencia electoral, se verían beneficiados por los partidos políticos más fuertes de la coalición de que se trate. En efecto, dado que el sistema de representación proporcional, en el tenor que se ha venido citando, busca una efectiva representatividad política en el sentido de atribuir a cada partido político el número de cargos de elección popular que resulte proporcional a los votos obtenidos en la contienda electoral, resulta claro que debe replantearse la controversia que se cita en este punto. En efecto, de una interpretación gramatical, sistemática y funcional de los artículos 75, de la Constitución local, así como los diversos preceptos 14, párrafo 1, fracción V, 15, párrafo 1, fracción IV, y 27, del Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, se colige que en las asignaciones de regidurías por el principio de representación proporcional, el imperativo de la norma se aplica a los partidos políticos en cuanto a su votación individual y no a la

votación de las coaliciones formadas por aquéllos, máxime considerando que la participación de los partidos políticos en los procesos electorales, en forma de coalición, es una excepción y no regla, cuyo fin primordial es la postulación de candidaturas comunes por el principio de mayoría relativa.

Con relación a lo anterior, la Sala Regional Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,³ en la sentencia recaída a los Juicios de Revisión Constitucional Electoral, identificados con número de expediente SG-JRC-12/2009 y su acumulado SG-JRC-13/2009, se pronunció en el sentido de que los votos obtenidos en las boletas en donde el elector marcó dos recuadros de los partidos políticos coaligados son los que no deben ser considerados para los efectos que deben surtirse a los partidos políticos en lo particular, como es el caso de la aplicación de la fórmula de asignación de regidores por el principio de representación proporcional,⁴ lo que viene a apoyar que debe, en ese caso, considerarse la votación obtenida por los partidos políticos en lo individual a efecto de materializar la verdadera representatividad proporcional. De ahí, que se proponga en el Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, la eliminación enunciativa de la “coalición” o “coaliciones” en lo que respecta la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional.

³ Véase la resolución recaída al expediente relativo al juicio de inconformidad identificado con la clave alfanumérica JIN-132/2009, del Pleno del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco, <http://www.triejal.gob.mx/sentencias/2009/JIN-132-2009> (consultada el 25 de agosto de 2010).

⁴ Situación que ya se regula en algunas legislaciones electorales vigentes como la del Estado de San Luis Potosí, que en la fracción II, de su artículo 175, señala literalmente: “*Si el elector cruza más de un emblema o recuadro se anulará el voto; excepto cuando se trate de candidatos comunes, caso en el cual, si los emblemas o recuadros de los partidos que se cruzaren postulan al mismo candidato, fórmula o planilla, se computará un solo voto en favor del candidato, fórmula o planilla específica, y no contará a favor de ninguno de los partidos políticos; este voto se sumará al cómputo de la votación válida emitida, más no se contabilizará para la votación efectiva con base en la cual se determina la asignación de cargos por el principio de representación proporcional*”.

No obstante, otra de las opciones de solución para el caso de las coaliciones, sería, regular la exigencia de obtención de un porcentaje de votación total emitida en el municipio de que se trate más alto a las coaliciones, y no el que se maneja para los partidos políticos en lo individual, tal y como sucede en otras legislaciones electorales estatales vigentes, como se podrá observar en el apartado siguiente.

El caso de Jalisco y otras entidades federativas de la República Mexicana

Por supuesto que la regulación en la legislación electoral de las formalidades y procedimientos para el acceso de escaños y la asignación de regidurías por representación proporcional en el estado de Jalisco diferirá con las de las legislaciones electorales de algunas otras entidades federativas del país, tales como Baja California Sur, Chiapas y Colima, de lo que resulta interesante destacar los puntos de disenso entre las mismas, de tal forma que nos permitan diagnosticar ventajas o desventajas sobre las diferencias encontradas.

A mayor claridad, a continuación se esquematizan algunos de los datos que arroja la consulta las legislaciones electorales citadas:

Entidad Federativa	Umbral	Forma del registro de candidaturas	Elementos de la fórmula de asignación
Jalisco	3.5% de la vte* (Art. 25)	Planilla de candidatos en orden progresivo con el número de regidores propietarios a elegir por mayoría relativa y sus respectivos suplentes. (Art. 24)	(Fórmula de Proporcionalidad Pura). -Cociente natural. -Resto mayor. (Arts. 27 y 28)
Baja California Sur	2% de la vte* Coaliciones 4% de la vte* (dos partidos coaligados) Hasta el 6% de la vte* (tres o más partidos coaligados) (Art. 269)	Las candidaturas a presidente, síndico y regidores del ayuntamiento, serán registradas mediante planillas completas. La planilla se complementará con los candidatos suplentes respectivos. (Art. 159)	-Un porcentaje mínimo de asignación o umbral. -Cociente de unidad. -Resto mayor. (Art. 269)

Entidad Federativa	Umbral	Forma del registro de candidaturas	Elementos de la fórmula de asignación
Chiapas	2% de la vte* (Art. 37) Coaliciones deberán obtener a su favor, en el municipio, al menos el porcentaje de votos que resulte de multiplicar 1.5% de la votación válida emitida por el número de partidos integrantes de la coalición. De no cumplirse no participa en la asignación por representación proporcional. (Art. 38)	Planilla la totalidad de candidatos para los cargos a elegir. El candidato a Presidente Municipal ocupará el primer lugar en la lista de la planilla; el candidato a Síndico ocupará el segundo lugar en dicha lista, y los restantes candidatos a Regidor ocuparán los siguientes lugares hasta completar el número que corresponda de regidores por el principio de mayoría relativa. Las listas de representación proporcional se integrarán por segmentos de tres candidaturas. (Arts. 37 y 234).	(Fórmula de proporcionalidad pura). -Cociente de unidad. -Resto mayor. (Art. 39)
Colima	2% de la vte* (Art. 306)	Para los Ayuntamientos, las candidaturas se comprenderán en una sola planilla que enliste ordenadamente a los candidatos a Presidente Municipal, Síndico y Regidores, con sus respectivos suplentes. (Art. 196)	-Votación de asignación. -Cociente de asignación. -Resto mayor. (Art. 306)

* vte = Votación total emitida en el municipio de que se trate.

* Los preceptos legales que se citan, corresponden a la legislación electoral vigente de cada Entidad Federativa a la que aluden.

Fuente de consulta: Sistema de consulta de sentencias y legislaciones electorales en México.

De lo anterior, podemos enunciar algunos tópicos que guardan diferencias en cuanto a la regulación para el acceso a la asignación de escaños por el principio de representación proporcional, entre la legislación de Jalisco y las de esos estados:

- En cuanto al umbral de la votación municipal emitida requerido para acceder a la repartición de regidurías por el principio de representación proporcional, mientras que en Jalisco no se hace ninguna distinción entre los partidos políticos y las coaliciones, en los casos de Baja California Sur y Chiapas, sí se distingue la exigencia entre los partidos políticos en lo individual y las coali-

ciones, elevando para éstas los porcentajes de acceso, inclusive bajo el parámetro de a mayor número de partidos coaligados, mayor porcentaje solicitado. Esto significa que se respeta más el objetivo de la proporcionalidad en la representación política de la que se ha hablado en el presente trabajo.

- Existe coincidencia en cuanto a las reglas generales para el registro de las candidaturas de las elecciones municipales, esto es, mediante planillas con los nombres de los candidatos, listados en orden de prelación y también con la respectiva lista de suplentes.
- Por lo que respecta a los elementos compositivos de la fórmula para la asignación de regidurías por este principio, también se dan similitudes en cuanto a la utilización de la denominada “fórmula de proporcionalidad pura”.

Conclusiones

El principio de representación proporcional tiene como objetivo generar mayores y mejores condiciones de auténtica representatividad política —a través de las pretendidas ventajas de reflejar al electorado—, así como facilitar la representación de todos los intereses y opiniones en los órganos de gobierno colegiados, de acuerdo con su fuerza en el electorado y el compromiso político entre las diversas fuerzas sociales y grupos étnicos. Todo ello enfocado al reforzamiento de la democracia en México.

Entonces cabe cuestionarse si resulta pertinente la diversidad en la regulación de los requisitos, mecanismos y procedimientos para la asignación de regidurías por el sistema proporcional en cada uno de los estados de la República. En efecto, se considera que es necesario replantear los requisitos establecidos en la legislación electoral del Estado de Jalisco que se exigen a las coaliciones para acceder a la asignación de escaños por ese principio, ya que parte de la reciente reforma electoral en México contempla la separación de los partidos políticos integrantes para este procedimiento.

Fuente consultadas

- CEPCEJ. Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, Decreto 22272/LVIII/08.
- Huber Olea y Contró, Jean Paul. 2006. *El Proceso Electoral (Derecho del Proceso Electoral)*. México: Porrúa.
- IIDH/CAPEL. 2003. *Diccionario Electoral*, Tomo II. México: Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Nohlen, Dieter. 1993. *Los sistemas electorales en América Latina y el debate sobre reforma electoral*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- _____. 2004. *Sistemas electorales y partidos políticos*, 3ª edición México: Fondo de Cultura Económica.
- Patiño Camarena, Javier. 2006. *Nuevo Derecho Electoral Mexicano 2006*. Serie estudios doctrinales número 164. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México,
- Real Academia de la Lengua Española. 1992. *Diccionario de la Lengua Española*, 21ª ed. Madrid.
- Sartori, Giovanni. 1996. *La ingeniería constitucional comparada*. México: Fondo de Cultura Económica.
- TEPJEF. Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco. www.triejal.gob.mx (consultada el 25 de agosto de 2010).
- TEPJF. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Sistema de consulta de sentencias y legislaciones electorales en México. <http://www.trife.gob.mx/> (consultada el 25 de agosto de 2010).

Apertura de paquetes electorales en el estado de Puebla

Opening Ballot Boxes in Puebla State

Reynaldo Lazcano Fernández*

RESUMEN

Procederá la apertura de paquetes electorales cuando exista indicio de que la diferencia entre el candidato ganador de la elección y el que haya obtenido el segundo lugar en votación es igual o menor a un punto porcentual, en consecuencia, el Consejo respectivo deberá realizar el recuento de votos en la totalidad de los paquetes electorales de las casillas.

De conformidad con el artículo 370 bis del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, procederá el “incidente sobre la pretensión de nuevo escrutinio y cómputo” en las elecciones de que conozca el Tribunal, cuando el nuevo escrutinio y cómputo solicitado no haya sido desahogado, sin causa justificada, en la sesión de cómputo correspondiente.

PALABRAS CLAVE: apertura de paquetes electorales, recuento de votos, estado de Puebla.

ABSTRACT

Opening electoral packages shall proceed where there is evidence that the difference between the winning candidate in the election and that who obtained the second place is equal to or less than one percentage point.

* Magistrado Presidente del Tribunal Electoral del Estado de Puebla, hasta el 31 de noviembre de 2010.

Therefore, the corresponding Council should do the recount on all the electoral packages.

According to article 370th bis of the Code of Electoral Institutions of Puebla State, “incident on the claim for new scrutiny and computation” shall proceed in the elections acknowledged by the Court, when the new scrutiny and computation requested has not been fulfilled, without justification, in the corresponding computing session.

KEYWORDS: open to electoral packages, recount of votes, Puebla State.

Antecedentes

Como es de todos conocido, en el proceso electoral federal 2005-2006 se eligieron los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, tras lo cual la “Coalición por el Bien de Todos”, integrada por el Partido de la Revolución Democrática, Partido del Trabajo y Partido Convergencia, interpuso ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) diversos juicios de inconformidad en contra de los resultados consignados en las actas de los cómputos distritales de la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

La mencionada coalición exigió el recuento del voto (el muy comentado voto por voto, casilla por casilla), invocando la falta de certeza debido a errores evidentes en los resultados de las actas de cómputo distrital.

La Sala Superior, el 31 de julio de 2006, dictó un acuerdo en el cual declaró improcedente la acumulación total de los juicios de inconformidad promovidos por la Coalición por el Bien de Todos, y determinó que procedía la acumulación sólo de la pretensión consistente en la realización de nuevo escrutinio y cómputo de la votación total recibida en las casillas instaladas para la elección de Presidente de la República en los 300 distritos electorales. Por ello se ordenó abrir un incidente para resolver, como cuestión de previo y especial pronunciamiento, la pretensión acumulada.¹

En sesión pública del 5 de agosto de 2006 se pronunciaron 175 resoluciones interlocutorias para resolver los incidentes de previo y especial pronunciamiento, relacionados con la pretensión antes mencionada (TEPJF 2006); cabe hacer mención que dentro del expediente SUP-JIN-212/2006, en una de las sentencias interlocutorias, la Sala determinó la improcedencia del recuento de la votación recibida en la totalidad de las casillas instaladas para la elección presidencial en los 300 distritos elec-

¹ La mención del acuerdo en comento se encuentra en el Resultando Tercero del Expediente SUP-JIN-212/2006 y otros. Incidente I, sobre la petición de realizar un nuevo escrutinio y cómputo de la votación recibida en la elección presidencial.

torales. De modo que sólo se ordenó la realización de nuevo escrutinio y cómputo en más de 11,000 casillas.

Para la realización de los nuevos escrutinios y cómputos de casilla se solicitó el auxilio de magistrados de circuito y jueces de distrito, quienes en un plazo de cinco días naturales realizaron los mencionados recuentos. El 28 de agosto de 2006, en sesión pública, se resolvieron los 375 juicios de inconformidad promovidos contra la elección presidencial. Finalmente, el 5 de septiembre de ese mismo año, los magistrados de la Sala Superior del TEPJF aprobaron el dictamen relativo al cómputo final, la declaración de validez de la elección y la de Presidente Electo, y al día siguiente se realizó la ceremonia solemne para entregar la constancia de Presidente Electo de los Estados Unidos Mexicanos al licenciado Felipe Calderón Hinojosa.

Marco teórico-conceptual

Resulta necesario precisar el significado de los términos y vocablos que se emplearán en este artículo, los cuales permitirán garantizar la comprensión del mismo.

Se entiende por:

PAQUETES ELECTORALES

Se conforman de la siguiente manera:

Al término del escrutinio y cómputo de cada una de las elecciones, se formará un expediente de casilla con la documentación siguiente:

- a) Un ejemplar del acta de la jornada electoral;
- b) Un ejemplar del acta final de escrutinio y cómputo y
- c) Los escritos de protesta que se hubieren recibido.

En sobres por separado, se anexarán las boletas sobrantes inutilizadas y las que contengan los votos válidos y los votos nulos para cada elección.

En otro sobre se remitirá la lista nominal de electores.

Con todo lo anterior se conforman los Paquetes Electorales, cuya envoltura será firmada por los integrantes de la mesa directiva de casilla y los representantes que desearan hacerlo (Cofipe, artículo 281).

ESCRUTINIO

Examen y averiguación exacta y diligente que se hace de una cosa para formar juicio de ella. Reconocimiento y cómputo de los votos en las elecciones o en otro acto análogo (RAE 1992, 880).

CÓMPUTO

Es el procedimiento por el cual los integrantes de cada una de las mesas directivas de casilla, determinan:

- 1.- El número de electores que votó en la casilla.
- 2.- El número de votos emitidos a favor de cada uno de los partidos políticos o candidatos.
- 3.- El número de votos anulados por la mesa directiva de casilla.

Se entiende por voto nulo aquel expresado por un elector en una boleta que depositó en la urna, pero que no marcó un solo cuadro en el que se contenga el emblema de un partido político o coalición.

- 4.- El número de boletas sobrantes de cada elección.

Se entiende por boletas sobrantes aquellas que habiendo sido entregadas a la mesa directiva de casilla no fueron utilizadas por los electores (Dosamantes 2000, 131).

RECUENTO

Acción y efecto de volver a contar una cosa. En algunas partes, asiento de las cosas que pertenecen a uno, inventario. Comprobación del número de personas, cosas, etc., que forman un conjunto (RAE 1992, 1745).

APERTURA

Acción de abrir. Tendencia o posición favorable, en lo político, ideológico, etc., a actuar conforme a criterios menos cerrados o intransigentes y a colaborar con quienes los propugnan (RAE 1992, 167).

Marco normativo

De conformidad con el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, a través del sufragio universal libre, secreto y directo a que tienen derecho los ciudadanos mexicanos de acuerdo con el artículo 35, fracción I, de la misma Constitución.

El artículo 99, párrafo cuarto, fracción II, de la propia Ley fundamental, establece que la Sala Superior del Tribunal Electoral realizará el cómputo final de la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, una vez resueltas, en su caso, las impugnaciones que se hubieren interpuesto sobre la misma.

También, como garantía de la realización de elecciones libres, auténticas y periódicas, la Carta Magna establece el principio de certeza como rector de la función estatal de la organización de las elecciones.

En ese sentido, y de acuerdo con el principio en mención, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) establece un procedimiento compuesto por varias etapas sucesivas, con la previsión de diversos controles que aseguren lo mejor posible la certeza en los resultados de las elecciones: se trata del escrutinio y cómputo de la votación recibida en las casillas, establecido en los artículos 273 al 283 del mencionado ordenamiento.

Ahora bien, el mismo principio de certeza que rige durante la jornada electoral en el procedimiento de escrutinio y cómputo de los votos emitidos en las casillas continúa vigente durante el cómputo que cada consejo

distrital electoral hace de la votación que se reporta en las actas levantadas en tales casillas.

Al respecto, los artículos 294 al 303 del Cofipe prevé una serie de pasos a seguir, los cuales funcionan nuevamente como instrumentos de control que permiten evitar, en la mayor medida posible, que la certeza en el resultado de la votación emitida en casilla se vea afectada.

Desarrollo

El Congreso de la Unión a finales de 2007 aprobó las reformas electoral constitucional y legal, mismas que fueron publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de noviembre de 2007 y el 14 de enero de 2008, respectivamente, constituyendo esta reforma, desde mi punto de vista, una de las revisiones más extensas realizadas a la legislación electoral en México.

Con el fin de garantizar la veracidad de los resultados electorales, el nuevo Cofipe, que entró en vigor el 15 de enero de 2008, establece que el Consejo Distrital deberá realizar el recuento de votos en la totalidad de las casillas cuando la diferencia sea igual o menor a un punto porcentual (1 %) entre los candidatos que hayan obtenido el primero y segundo lugares en la votación, el representante del partido que postuló al candidato que ocupe el segundo lugar lo solicite de manera expresa al inicio de la sesión de cómputo. Para que esto suceda se considera suficiente la presentación, ante el Consejo Distrital correspondiente, de la sumatoria de resultados por partido consignados en la copia de las actas de escrutinio y cómputo de casilla de todo el distrito.

En virtud de la reforma constitucional y legal federal antes señaladas, en Puebla se adecuó la legislación electoral a la reforma constitucional y legal federal antes señalada, y éste el punto que me interesa destacar en el presente trabajo sobre el recuento de votos y la apertura de paquetes electorales.

Así tenemos que el Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla (COIPEP), con las nuevas reformas, establece el siguiente-

te procedimiento para que pueda darse la apertura de los paquetes electorales, a saber:

Artículo 312 ...

....

IV. Si los resultados de las actas no coinciden, si no se puede ejecutar el procedimiento previsto en las fracciones II y III de este artículo, existan errores o alteraciones evidentes en las actas o en las copias de las actas que obran en poder de los partidos políticos, o presenten muestras de alteración, se procederá a abrir el sobre en que se contengan las boletas electorales para su cómputo, levantándose un acta individual de escrutinio y cómputo de la casilla. Los resultados se asentarán en la forma establecida para ello, dejándose constancia en el acta circunstanciada correspondiente. De igual manera, se harán constar las objeciones que hubieren manifestado cualquiera de los representantes de los partidos políticos, quedando a salvo sus derechos para impugnar el cómputo;

V. El Consejo Municipal deberá realizar nuevamente el escrutinio y cómputo de votación recibida en casilla en los supuestos siguientes:

- a) Ante alguna de las causas previstas en la Fracción IV anterior;
- b) Cuando el número de votos nulos sea mayor a la diferencia de votos entre los candidatos ubicados en el primero y segundo lugares; y
- c) Todos los votos hayan sido depositados a favor de un mismo partido.

VI. A continuación se abrirán, si los hay, los Paquetes Electorales con muestras de alteración y se realizarán, según sea el caso, las operaciones señaladas en las fracciones anteriores, haciéndose constar lo procedente en el acta circunstanciada;

VII. Durante la apertura de paquetes electorales conforme a lo señalado en los incisos anteriores, el Presidente o el Secretario del Consejo Municipal extraerá los escritos de protesta, si los hubiere; la lista nominal correspondiente; la relación de ciudadanos que votaron y

no aparecen en la lista nominal, así como las hojas de incidentes y la demás documentación que determine el Consejo General en acuerdo previo a la jornada electoral. De la documentación así obtenida, se dará cuenta al Consejo Municipal, debiendo ordenarse conforme a la numeración de las casillas. Las carpetas con dicha documentación quedarán bajo resguardo del Presidente del Consejo para atender los requerimientos que llegare a presentar el Tribunal Electoral u otros órganos del Instituto;

VIII. La suma de los resultados de las operaciones indicadas en las fracciones anteriores, constituirá el cómputo municipal;

IX. El órgano electoral verificará el cumplimiento de los requisitos formales de la elección y que los candidatos de la planilla que hayan obtenido la mayoría de los votos cumplan con los requisitos de elegibilidad previstos por la Constitución Local y este Código;

X. Se harán constar en el acta circunstanciada los resultados del cómputo municipal y los incidentes;

XI. El Consejo Municipal formulará la declaratoria de validez de la elección y de elegibilidad en la plantilla que haya obtenido el mayor número de votos y expedirá la constancia de mayoría;

XII. Cuando exista indicio de que la diferencia entre el candidato presunto ganador de la elección en el municipio y el que haya obtenido el segundo lugar en votación es igual o menor a un punto porcentual y al inicio de la sesión exista petición expresa del representante del partido que postuló al segundo de los candidatos antes señalados, el Consejo Municipal deberá realizar el recuento de votos en la totalidad de los paquetes electorales de las casillas. Para estos efectos se considerará indicio suficiente la presentación ante el Consejo de la sumatoria de resultados por partido consignados en la copia de las actas de escrutinio y cómputo de casilla de todo el municipio;

XIII. Si a la conclusión del cómputo se establece que la diferencia entre el candidato presuntamente ganador y el ubicado en segundo

lugar es igual o menor a un punto porcentual, y existe la petición expresa a que se refiere el párrafo anterior, el Consejo Municipal deberá proceder a realizar el recuento de votos en la totalidad de las casillas. En todo caso, se excluirán del procedimiento anterior las casillas que ya hubiesen sido objeto de recuento;

XIV. Conforme a lo establecido en las dos fracciones inmediatas anteriores, para realizar el recuento total de votos respecto de una elección determinada, el Consejo Municipal dispondrá lo necesario para que sea realizado sin obstaculizar el escrutinio y cómputo de las demás elecciones y concluya antes del domingo siguiente al de la jornada electoral. Para tales efectos, el Presidente del Consejo Municipal dará aviso inmediato al Consejo General del Instituto: ordenará la creación de grupos de trabajo integrados por los Consejeros Electorales y los representantes de los partidos. Los partidos políticos tendrán derecho a nombrar a un representante en cada grupo, con su respectivo suplente;

XV. Si durante el recuento de votos se encuentran en el paquete votos de una elección distinta, se contabilizará para la elección de que se trate;

XVI. Se levantará un acta circunstanciada en la que consignará el resultado del recuento de cada casilla y el resultado final que arroje la suma de votos por cada partido y candidato;

XVII. El Consejo Municipal realizará en sesión plenaria la suma de los resultados consignados en el acta de cada grupo de trabajo y asentará el resultado en el acta final de escrutinio y cómputo de la elección de que se trate;

XVIII. Los errores contenidos en las actas originales de escrutinio y cómputo de casilla que sean corregidos por los Consejeros Municipales siguiendo el procedimiento establecido en este artículo, no podrán invocarse como causa de nulidad de votación recibida en casilla ante el Tribunal; y

XIX. En ningún caso podrá solicitarse al Tribunal que realice recuento de votos respecto de las casillas que hayan sido objeto de dichos procedimientos en los Consejos Municipales.

Por cuanto hace al cómputo de gobernador y diputados por el principio de mayoría relativa, el procedimiento se sujeta a lo antes señalado.

Para el caso de diputados por el principio de representación proporcional, se extraerán de los paquetes electorales de las casillas especiales los expedientes de casilla, asentándose los resultados en el acta correspondiente; el Consejo Distrital hará constar en el acta circunstanciada los resultados del cómputo distrital y los incidentes, si los hubo, de conformidad con el artículo 314 fracción III del COIPEP.

Ahora bien, el artículo 370 bis del COIPEP establece la procedencia del incidente sobre la pretensión de nuevo escrutinio y cómputo en las elecciones de que conozca el Tribunal, que procederá cuando el nuevo escrutinio y cómputo solicitado no haya sido desahogado, sin causa justificada, en la sesión de cómputo correspondiente en los términos de lo dispuesto por el artículo 312 fracción XII y demás correlativos del COIPEP.

El Tribunal deberá establecer si las inconsistencias pueden ser corregidas o subsanadas con algunos otros datos o elementos que obren en el expediente o puedan ser requeridos sin necesidad de recontar los votos.

No procederá el incidente en el caso de casillas en las que se hubiere realizado nuevo escrutinio y cómputo en la sesión de cómputo respectiva.

Ante la petición formulada al Órgano Jurisdiccional, a efecto de que proceda a ordenar la diligencia de apertura de paquetes electorales al sustanciarse un medio de impugnación, resulta evidente que sólo cuando se reúnan las condiciones antes señaladas podrá acordarse afirmativamente tal solicitud, a efecto de preservar la seguridad jurídica también distintiva de la justicia electoral, y proceder a desahogar la diligencia señalada observando todas las formalidades que el caso amerita.

El procedimiento antes mencionado constituye la manera señalada por la ley para la apertura de los paquetes electorales en una elección. Sin embargo, aun cuando la reforma es reciente y considera este procedimiento como una novedad en la legislación electoral estatal en el estado de Puebla, se cuenta con antecedentes respecto a la apertura de paquetes electorales. Tal es el caso del expediente TEEP-I-119/2004 y sus acumulados TEEP-I-122/2004, TEEP-I-123/2004. De esta forma, el 30 de enero de 2005 se practicó la diligencia pública en la que se llevó a cabo la apertura de paquetes electorales, respecto de 15 casillas correspondientes a la elección para renovar a los integrantes del ayuntamiento del municipio de Zihuateutla, Puebla, de conformidad con el artículo 3 fracción IV de la Constitución Política del estado de Puebla, los artículos 325 y 341 del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, así como con los artículos 17 fracciones V, XXIV, XXX, 160, 167 y 178 del Reglamento Interior del Tribunal Electoral del Estado de Puebla, vigentes en ese momento.

Si bien esta diligencia se llevó a cabo con antelación a la actual reforma local, el Tribunal Electoral del Estado de Puebla, como organismo de control constitucional encargado de garantizar que los actos y resoluciones electorales se sujeten a los principios de constitucionalidad, legalidad y definitividad, realizó la diligencia de apertura de paquetes electorales con la finalidad de hacer cumplir los principios rectores de todo proceso electoral y las funciones encomendadas al mismo órgano.

Conclusiones

Sin duda alguna, la elección presidencial de 2006, quizá la más competitiva de la historia moderna de México, puso a prueba el marco electoral vigente, razón por la cual los recuentos ordenados por la Sala Superior del TEPJF fueron el efecto de la aplicación de la ley, ya que la finalidad del procedimiento de la apertura de paquetes electorales o recuento de votos, obedeció básicamente a generar certeza para los ciudadanos sobre los resultados de los comicios presidenciales.

No hay que perder de vista que para que se pueda dar la apertura de paquetes electorales o recuento de votos en un organismo jurisdiccional, es necesario que se acredite de manera fehaciente alguno de los supuestos previstos en la ley, y que éste se lleve a cabo en ejercicio de la potestad jurisdiccional, ya que el objeto de toda diligencia de apertura de paquetes electorales por los órganos jurisdiccionales se encuentra circunscrito por la causa de nulidad de votación invocada por el partido político inconforme, en razón de que el principio de congruencia externa inherente a toda sentencia impide que la autoridad que practique la diligencia se aparte de la *litis* planteada.

El Tribunal Electoral del Estado de Puebla aplica, invariablemente, mecanismos para resolver con justicia la problemática presente de nuestra realidad sociopolítica, pero con sustento en la ley positiva.

Para finalizar, me referiré a algunas ventajas y desventajas, desde mi punto de vista, que conlleva una apertura de paquetes electorales.

Por cuanto hace a las ventajas, tenemos:

- 1.- Se tiene certeza sobre la totalidad de los votos emitidos y el sentido de ellos adquiere relevancia en las elecciones democráticas para determinar al candidato electo, para que la sociedad y los partidos políticos tengan la certidumbre de que el cómputo de los votos se llevó a cabo de una manera adecuada.
- 2.- Se hacen prevalecer los principios de certeza y seguridad jurídica, siendo éstos el rector del sistema de justicia electoral, ya que se prevé como una atribución del Órgano Jurisdiccional el ordenar la realización de alguna diligencia judicial, como lo es precisamente la apertura de los paquetes electorales.
- 3.- En la medida que se dé la apertura de los paquetes, se evitarán la incertidumbre y la inseguridad jurídica, preservando el valor jurídicamente tutelado, que es justo la voluntad del electorado.
- 4.- Mediante el recuento de votos se está en la posibilidad de reparar violaciones sobre la efectividad del voto.

- 5.- No procederá cuando del análisis del propio medio de impugnación se infiera que las pretensiones del actor o las irregularidades esgrimidas no son susceptibles de aclararse mediante el incidente sobre la pretensión de nuevo escrutinio y cómputo.

Como desventaja se puede observar que una apertura de paquetes electorales o recuento de votos siempre va a representar un desgaste humano y económico, no sólo para un organismo jurisdiccional, sino para la propia sociedad civil.

Fuentes consultadas

- Cofipe. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. 2008. México: Tribunal Electoral del poder Judicial de la Federación.
- COIPEP. Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla. 2007. México: Instituto Electoral del Estado de Puebla.
- CPEP. Constitución Política del Estado de Puebla. 2007. México: Instituto Electoral del estado de Puebla.
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2009. México: Porrúa.
- Dosamantes Terán, Jesús Alfredo. 2000. *Diccionario de Derecho Electoral*. México: Porrúa.
- Expediente SUP-JIN-212/2006 Y OTROS. INCIDENTE 1, SOBRE LA PETICIÓN DE REALIZAR UN NUEVO ESCRUTINIO Y CÓMPUTO DE LA VOTACIÓN TOTAL RECIBIDA EN LA ELECCION PRESIDENCIAL.
- Expediente TEEP-I-119/2004 y sus acumulados TEEP-I-122/2004, TEEP-I-123/2004. Actores: Partido de la Revolución Democrática, Partido Acción Nacional y Partido Revolucionario Institucional. Autoridad responsable: Consejo Municipal Electoral del Municipio de Zihuateutla, Xicotepec, Puebla.
- Real Academia Española. 1992. *Diccionario de la Lengua Española*. 21ª. ed. Madrid.
- Reglamento Interior del Tribunal Electoral del Estado de Puebla. <http://www.teep.org.mx/documentos.html?func=select&id=51> (consultada el 2 de febrero de 2010).
- TEPJF. Tribunal Electoral del poder Judicial de la Federación. Informe Anual 2006-2007. http://www.trife.gob.mx/documentacion/publicaciones/libros/informe_07.pdf (consultada el 2 de agosto de 2010).

Sección
Documental

Introducción

Rafael Caballero Álvarez*

En el marco de los festejos de la Independencia de México y de la Revolución Mexicana, es pertinente mirar al pasado y revalorar la historia, entender el presente y planificar nuestro futuro como nación.

La historia de nuestro país no sólo ha estado marcada por hechos bélicos, sino también por procesos lentos y pausados de desarrollo institucional. Las batallas han dado a México libertad y soberanía, pero sin la construcción de instituciones que cumplieran los ideales que motivaron cada una de esas guerras, quizá nuestro país hubiera vivido periodos más largos sumido en guerrillas internas e intervenciones extranjeras.

La joven democracia que hoy tenemos se sostiene de un andamiaje institucional que ha ido evolucionando y fortaleciéndose con el paso del tiempo. Por ello, para conocerla y aprender a valorarla es importante realizar un recuento histórico de su desarrollo. Con esa intención, en esta entrega de *Justicia Electoral*, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación consideró conveniente publicar en la Sección Documental tres textos relativos a las primeras reglas de elecciones del México independiente.

El primero de los documentos data de 1821 y se denomina *Advertencia importante sobre las próximas elecciones de los ayuntamientos*. En él se señalan las consideraciones para elegir a los alcaldes, regidores y procuradores síndicos de las poblaciones del México independiente en función del número de habitantes de cada una de ellas.

* Comunicólogo del Centro de Capacitación Judicial Electoral del TEPJF.

Paradójicamente, estas disposiciones eran ley tanto en España como en México durante el periodo del imperio, pues como este último recién se había constituido como nación independiente carecía de un marco legal propio. En este contexto se consideraban vigentes los decretos de las Cortes españolas y las órdenes del rey, siempre y cuando no contravinieran el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba. Todas las demás leyes, promulgadas con posterioridad a la independencia de México, publicadas “solemnemente” en el imperio y reconocidas por la Junta Suprema Gubernativa y la Regencia, se consideraban aplicables a la nación mexicana naciente.

El segundo documento data del mismo año y es una crítica a la convocatoria para integrar las primeras Cortes del México independiente bajo las reglas aplicables a la nación española. Este documento es de gran valor histórico debido a que en él se puede observar un primer y antiquísimo ejercicio de distritación electoral, en función del número de pobladores entre una villa y otra y la distancia existente entre ellas.

Aquí se abordan otros aspectos interesantes. Uno de ellos versa sobre a quiénes se les debe considerar ciudadanos y, por ende, con capacidad para ejercer el voto. Otro, a cuánto debía ascender la remuneración de quienes serían electos para ejercer el cargo como diputados, así como las razones para tasarla de esa manera.

Del mismo año que los anteriores, el último texto da cuenta de lo que probablemente sea el antecedente más antiguo del actual Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Se trata del *Proyecto de nuevo reglamento para las elecciones de los representantes del pueblo en las primeras Cortes*. En él se describen las actividades que caracterizan un proceso electoral, si este concepto es válido para la época. Sin duda, al lector le resultará sumamente interesante conocer los antecedentes de lo que hoy conocemos como padrón electoral, mesa directiva de casilla, funcionarios de casilla, consejos distritales, escrutinio de votos y toma de protesta al cargo. A todas luces, este proyecto de reglamento para la elección de personeros y representantes reviste un entrañable valor histórico.

Como una aportación más a los festejos del Bicentenario de la Independencia, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación rescata estos materiales y los pone al alcance de la ciudadanía con el propósito de incentivar su interés en la historia de México en general y de la historia de los procesos electorales en particular.

Advertencia importante sobre las próximas elecciones de los ayuntamientos

No hay duda en que el Plan de Iguala dejó en toda su fuerza y vigor la Constitución y leyes españolas en todo aquello en que no las alteró, según los artículos 15 y 21 del mismo; y este concepto se aclaró mas en los Tratados de Córdoba al artículo 12, donde se previno que la Junta Provisional gobernase interinamente, conforme á las leyes vigentes, en todo lo que no se opusiese al referido Plan.

Según esta verdad, es tambien muy claro que deben observarse por ahora la Constitución y los decretos de las Córtes y las demás leyes de España que no se hayan derogado espresamente; de suerte que lo que no pueda decidirse por las leyes nuevas, porque no prevengan los casos, debe hacerse por las antiguas de Castilla, anterior y posteriormente recopiladas en España, y en estos Reinos; y en defecto de estas por las anteriores, a pesar de su complicación y disonancia.

Por otra parte, es cierto que las leyes nuevas de España no deben observarse, sin estar solemnemente publicadas en esta América. Así se mandó por real decreto de 29 de noviembre de 1790, comunicado á estos Reinos por real cédula de 27 de febrero de 1793, en que se dice, que las leyes no obligan, ni deben obligar, sino después de su solemne publicación.

Así también lo ordenó el Sr. D. Carlos IV en el año de 1804, renovando las antiguas leyes, que así lo prevenian en la f.2, tit. 2, del libro 3 de la Novísima Recopilacion; en que declaró, que ninguna ley, regla o providencia general nueva se crea ni use, no estando intimada o publicada por pragmática cédula, provision, orden, edicto, pregon, ó bando de los Justicias y Magistrados públicos &c.

Del mismo modo, y dando la fórmula de la promulgación de las leyes, mandaron las Cortes generales y extraordinarias, que se practicara esta solemnidad en decreto de 13 de septiembre de 810. El rey en decreto de 15 de abril de 820, mandó que los dichos decretos de las Cortes, extraordinarias y ordinarias, dirigidos á todos los Ministros para el buen gobierno y adelantamiento de estas provincias, se restableciesen y quedasen en todo su vigor; cuya soberana disposición se publicó aquí por bando de 22 de agosto del mismo año. Y por último, en otro real decreto de 1 de julio de 820, mando el Rey, de acuerdo con la Junta Provisional de Madrid, se restableciesen en toda su observancia y vigor los decretos que allí especificó de las mismas Cortes generales extraordinarias y ordinarias. Y así se verificó por diverso bando que publicó el Excmo. Sr. Conde del Venadito.

Todo esto prueba, que no rigen en el Reino los decretos y reales órdenes españolas y nuevas, que no se hayan promulgado solemnemente. Y se confirma mas este concepto, si se atiende á que después de hecha, proclamada y jurada la Independencia de esta América, no se observó la ley dictada para el uso de la libertad de imprenta, hasta que por disposición de la Junta Suprema legislativa, la publicó solemnemente la Regencia del Reino, segun hemos visto.

De aquí se sigue, que solo están vigentes y deben observarse los decretos de las Cortes y órdenes del Rey, publicadas solemnemente, hasta que se hizo la Independencia, con tal de que no se opongan al Plan de Iguala y Tratados de Córdoba; y tambien las posteriores que siendo de las Cortes ó del Rey se hayan publicado solemnemente en el Imperio, porque este acto acredita que ya se hayan adoptado por la Junta de la Suprema Gubernativa y por la Regencia.

Hay otras muchas y muy saludables leyes generales y particulares que han dictado las Cortes y promulgado el gobierno de España, consiguiendo todas en su tenor, espíritu y disposiciones á la Constitución y á sus bases principales; y como muchas de ellas pueden adoptarse aquí como ampliaciones o aclaraciones de aquellos con utilidad y provecho público,

segun su materia, objeto y fines, mientras que instaladas las suspiradas Cortes constituyentes, forman estas la Constitución del Imperio, y los códigos respectivos con que en lo venidero nos hemos de gobernar, lo que debe tardar algun tiempo; parece conveniente recordar algunas de ellas, á fin de que teniéndolas mas á la vista el Supremo Gobierno, y reunidas, como en un punto, pueda resolver su publicacion, ú omitirla, según que halle por mas justo, útil y conveniente.

Una de ellas y muy interesante á mi ver, para el día, es el decreto de las Córtes sobre aumento de individuos de los Ayuntamientos constitucionales que dice asi: D. Fernando VII, por la gracia de Dios, y por la Constitucion de la monarquía española, Rey de las Españas, á todos los que las presentes vieren y entendieren, sabed: que las Córtes han decretado lo siguiente: Las Cortes usando de la facultad que se les concede por la Constitucion, han decretado las siguientes aclaraciones á la ley del 23 de mayo de 812, sobre la formación de Ayuntamientos constitucionales. 1. Habrá dos Alcaldes, seis Regidores y un Procurador Síndico en los pueblos que pasando de quinientos vecinos no excedan de un mil: dos Alcaldes, ocho Regidores y dos Procuradores Síndicos en los que desde un mil, no pasen de cuatro mil: tres Alcaldes, doce Regidores y dos Procuradores en los de cuatro á diez mil; en los de diez á diez y seis mil, cuatro Alcaldes, diez y seis Regidores y tres Síndicos; en los de diez y seis á veinte y dos mil, cinco Alcaldes, veinte Regidores y cuatro Síndicos; y en los de veinte y dos mil arriba, seis Alcaldes, veinte y cuatro Regidores y cinco Procuradores Síndicos. 2. Siguiendo los mismos principios establecidos para la elección de estos empleos, se elegirán en un día festivo del mes de diciembre, por los vecinos que se hallen en el ejercicio de los derechos de ciudadano, nueve electores en los pueblos que no lleguen á mil: quince en los que llegando á mil, no pasen de cuatro mil: diez y nueve en los que llegando á cuatro mil, no pasen de diez mil: veinte y cinco en los que llegando á diez mil, no pasen de diez y seis mil: treinta y uno en los que llegando a diez y seis mil, no pasen de veinte y dos mil; y treinta y siete en los que pasen de veinte y

dos mil. 3. Para evitar lo mas pronto posible los grandes y trascendentales daños que ocasiona en las ciudades populosas la escasez de funcionarios municipales, se completará inmediatamente el número de Alcaldes constitucionales y demás individuos del Ayuntamiento, hasta el que va indicado, nombrándolos los mismos electores que han hecho las elecciones para el presente año. Madrid 23 de marzo de 1821. =Por tanto, mandamos &c= Está rubricado de la real mano.= En Palacio á 28 de marzo de 1821 = A D. Mateo Valdemoros”.

Esta ley es una ampliación ó aclaración del decreto de 23 de mayo de 813, y es absolutamente precisa su observancia, principalmente en las ciudades populosas, como es la Capital, donde el poder municipal es muy extenso, y muy considerables las atenciones y trabajos a que deben destinarse los elegidos. En efecto, la esperiencia ha acreditado que en esta Córte están desatendidos muchos de los recomendables ramos de la municipalidad, porque componiéndose de treinta y dos cuarteles, y estando dos de ellos á cargo de cada uno de los diez y seis Regidores, que tienen comisiones, por estar exentos de ellas los Alcaldes y los Síndicos, según sus peculiares, vastas, delicadas y laboriosas ocupaciones, no pueden aquellos desempeñar el cuidado de sus respectivas porciones del vecindario, por mas que se dediquen y esfuercen en el desempeño de sus obligaciones particulares; y mucho menos hoy que está demasiada concurrida la Capital.

Así es, porque sin faltar á los cabildos ordinarios y extraordinarios, en que gastan mucho tiempo, tienen que evacuar las demás comisiones y encargos eventuales que se les encomiendan con frecuencia que estender los informes que se les piden en sus diversos ramos, y otras nuevas ocurrencias; que hacer las rondas que les tocan; y que auxiliar á los Alcaldes en la ejecución de las providencias gubernativas, acordadas por el Cuerpo, y en el ejercicio de las otras funciones que les señalan las leyes por su caracter, instituto y representación.

Todas estas atenciones y trabajos deben aumentarse, luego que las Milicias Nacionales se establezcan; cuando se haga por los Ayuntamientos

el repartimiento de contribuciones a los pueblos, señalado que sea su respectivo cupo, y cuando se pongan en ejecución todas las demás medidas y atribuciones, que les declaran como propias otras muchas leyes que se han de establecer, para el exacto cumplimiento y desempeño de sus empleos. En los días pasados han tenido la embarazosa y difícil ocupación de dar los pasaportes, cuya tarea podrá algún día repetirse; y en la actualidad les toca el nombramiento de Jurados, y la asistencia de dos Regidores á los sorteos continuos que se hacen con los Alcaldes respectivos, para las calificaciones de los papeles que se denuncien como contrarios al uso de la imprenta libre.

Se aumentará en extremo su trabajo, cuando tengan que dar en cada trimestre los pliegos, divididos en cinco capítulos correspondientes á los ramos de gobierno político económico, instrucción pública, fomento de agricultura, beneficencia y salud pública, correos, caminos y canales, de que habla el otro decreto de 1º de enero de 821 que está ya comunicado á los Ayuntamientos para su ejecución, cuyo exacto desempeño debe ocupar la atención de tres ó cuatro Regidores, destinados únicamente á éstos importantes objetos.

La observancia de otros decretos espeditos también por las Córtes, sobre vagos, casas de amparo y asociaciones; aprehension de viciosos y malhechores, y división y repartimiento de tierras de propios y arbitrios de los pueblos, que son tan útiles, necesarios é importantes en las actuales circunstancias de desórden y miseria, deben aumentar á un sumo grado las atenciones de los Ayuntamientos. Y lo mismo sucederá si se pone en ejecución, como parece debe hacerse, los otros decretos novísimos; sobre conciliaciones, y sobre la formación de causas criminales, para proceder ó no á la prisión.

El ramo de informes, según lo prescriben otros decretos, mandados también observar, exigen igualmente una total y absoluta dedicación de los que tengan estos encargos, siendo así mismo muy laboriosos, incómodos y estensos los de bagajes, alojamientos, elecciones populares, y otras

que miran á la seguridad y comodidad de los vecinos, como son las cárceles, hospitales, el aseo y limpieza de la ciudad, el mercado, alumbrado, empedrado, embanquetado, paseos, azequias, rios y canales, y por último el cuidado del orden y la tranquilidad pública.

Todos estos grandes objetos, y otras muchas atribuciones interiores de los Ayuntamientos, que hoy pesan sobre, los Regidores, exigen que el número de estos, de los Alcaldes y de los Síndicos se aumente, segun previene el inserto decreto. Y este aumento s tanto mas preciso, cuanto que los individuos nombrados, siendo por lo regular personas de relaciones, giros y ocupaciones públicas, necesitan dedicar parte considerable del tiempo, en sus propios negocios, que no pueden desatender del todo; principalmente si subsisten de su trabajo personal, ó si sus interesen son de alguna consideracion, y sus familias numerosas.

Parece, por tanto, indispensable se adopte el citado decreto sobre el aumento de los individuos de los Ayuntamientos constitucionales, y que al efecto se promulgue solemnemente y circule, previniendo su mas exacto cumplimiento; así como debe hacerse con otros varios de los que van citados. Y como no hay tiempo mas oportuno, para verificarlo, que el actual, en que está mandada hacer la convocatoria de Córtes, supuesto el Plan adoptado, parece que debe tenerse en consideracion este interesante particular con las modificaciones que califiquen justas y convenientes la Junta Suprema Gubernativa, y la Regencia del Imperio, pudiéndose mandar, que los electores que se nombren para elegir los Ayuntamientos, conforme al decreto del 23 de mayo de 813, elijan despues el mayor número de individuos que previene el decreto mismo de 23 de mayo de 821, como él mismo explica al fin.

Mas si estas respetables autoridades estiman innecesaria esta medida, nunca estará por demas recomendar á los que se nombren según la práctica observada hasta aquí; el pronto y exacto cumplimiento de sus atribuciones ordinarias; en beneficio de los pueblos, aunque sea redoblando sus tareas, y proporcionando á toda costa la utilidad comun, y el benefi-

cio, comodidad y seguridad pública, al abrigo de las Diputaciones Provinciales y Gobierno Supremo, que deben auxiliar y proteger el ejercicio de la municipalidad, para la exacta observancia del sistema constitucional, que nos rige hasta el día.

*L. G.
Imprenta imperial
de D. Alejandro Valdés*

LAFRAGUA 260

M-I-6-2. Sub-Dir.

260 1821

LAF. L. G.

Advertencia importante sobre las próximas elecciones de los ayuntamientos. México, imp. Imperial de D. Alejandro Valdés, 1821.
8 p. 20 cm. (Misc. v. 260).

Microfilmado de la colección de la Biblioteca Nacional de México

Filmed from the holdings of the Biblioteca Nacional de México

Bases de convocatoria a cortes, expuestas por la comisión de ella, y anotadas por un ciudadano

Propone la comisión que no se cuenten por ciudadanos los extranjeros. Esto parece tan “presto”¹ a la justicia y política, como lo sería el que todos sin distinción se tuvieran por ciudadanos. Esta propuesta pugna claramente con la asercion de la comision que dice: *son ciudadanos todos los nacidos (atención) y avecindados en el Imperio*. Bajo este principio, el extranjero que tiene de residente en un lugar el tiempo que exige la ley para contarse por vecino de él, ¿por que causa le priva una Nación noble y generosa de los derechos de ciudadanos? Mas: los extranjeros que tienen carta de naturaliza están en posesión de tales derechos: pues ¿por que el gobierno independiente de este Imperio los ha de despojar de su legítima propiedad, solo porque no nacieron de este suelo? Semejante proceder se opondría en mi juicio, al espíritu del Plan de Iguala, y de los tratados de Córdoba; y aun concibo que al derecho de gentes.

Hay extranjeros más beneméritos y recomendables que muchos patricios, con los años de vecindad prescriptos por la ley, casados muchos con hijas del país; y algunos con fincas urbanas ó rurales. Está bien que se deje como debe dejarse á las Córtes, la resolución íntima y estable sobre la materia; mas ¿por que no la de dar la Soberana Junta una determinación provisional que la honre, y no prive de los derechos de Ciudadano, á quien merece tenerlos ó los tiene de derecho.

Propongo pues á la Soberana Junta este artículo: *Los Ayuntamientos que conocen bien los vecinos de sus Pueblos tendrán por ahora como Ciu-*

¹ N. del E. En el original, esta palabra es ilegible. La versión electrónica de la fuente puede consultarse en www.tepjf.gob.mx/documentos_historicos/indexTool.asp

*dadanos, á los Extranjeros avencindados en ellos por diez años, y que tengan algún empleo, arte, ú oficio conocido, ó posesiones ó fincas en el lugar, ó en sus campos, ó que estén empleados por el Gobierno en la Milicia o Rentas Nacionales, o que hayan exercido algún cargo municipal. Si estuvieren casados con hijas del País les bastaran cinco años de vecindad. Y en qualquiera de los casos dichos se tendrá presente que *hayan jurado lisa y llanamente sostener las tres Garantías.**

De esta suerte se dará un gran golpe político, sin prevenir, ni á lugar en nada, el juicio de las Córtes; y al mismo tiempo se hace justicia, no despreciando el mérito de muchos Extranjeros, de quienes la Patria quería tenerse por Madre con preferencia á algunos Americanos bastardos; y la Garantía de la unión se hace así mas extensiva, por lo mismo mas fuerte. Los mismos Señores de la comisión juzgan buenos ciudadanos, á los que tienen identificado su particular interés, con el bien general: tal es su espíritu en el párrafo septimo de su exposición. Con todo mayor indulgencia dispensan á los positivos delincuentes, que á muchos que no tienen de delito mas que el no haber nacido en el imperio.

Es moralmente imposible comvinar que el Pueblo elija inmediatamente sus electores Parroquiales bajo del sistema que la Constitución Española prescribe para elegir Compromisarios y reducir las elecciones á seis horas. Así lo propone la comisión, solviendo la dificultad con que presiden Juntas los Señores Vocales de las Excelentísimas Diputaciones Provinciales, en donde no basten los individuos de los Ayuntamientos. En efecto este arbitrio, aunque recarga a dichos Señores Vocales, es bastante para ocurrir en México, Puebla y otros lugares en que hay muchas Parroquias; mas no evita la dificultad en los que tienen dos, tres, cuatro, ó cinco mil ciudadanos que deben votar, y no puede celebrarse más que una Junta Parroquial, porque no hay más que una Parroquia. De esta clase hay muchas Poblaciones: y por lo mismo no será prudencia señalarles seis horas solamente para sus Juntas. Este inconveniente se salva á mi ver dividiendo los lugares en tantos quarteles, cuántos individuos tiene el Ayuntamiento,

añadiendo los Señores Vocales de la Diputación Provincial, donde la háya, y el lugar sea muy populoso. Si no se hace esto, y se toma arbitrio de prolongar hasta tres días el término de las elecciones, como la comisión propone que se haga en México, habrá muy malos resultados; porque se dá lugar a intrigas. Mucho más quando no se traia, según parece, de señalar la edad en la que tienen voto activo los Ciudadanos, ni de poner trabas á la multiplicacion de votos que se ha verificado, según se dice, dando algunos su voto en dos ó tres Parroquias, así como han votado hasta de doce años. Todo esto se evita según propone el Plan que di á luz en la Imprenta de D. José María Benavente y Socios, bajo el título, de *Proyecto de nuevo reglamento para las elecciones de los Representantes del Pueblo en las primeras Córtes*.

Dicho Plan tendrá, no lo dudo, muchos inconvenientes; pero ¿cual será el que no los tenga, si lo forma un hombre sin ciencia infusa? Con que parece que solo debe buscarse el que tenga menos inconvenientes, y estos de menor quantía. Tal parece, que es el citado proyecto.

Que las Juntas del Pueblo no puedan tener tiempo indeterminado, lo convence la experiencia y lo confirma la razon, según es notorio, y expone la Comisión misma. Con que es preciso dividir el Pueblo en quantas mas Secciones se pueda, para que mas breve se hagan las votaciones, y haya menos proporcion de intrigar. Como el número de individuos del Ayuntamiento es proporcional al Vecindario, si en esta proporcion se dividen las Poblaciones, se ha obtenido el fin.

La Comision, no quiere que los diputados á Córtes tengan la circunstancia restrictiva de que sean, Vecinos, ó nativos de las Provincias que, los eligen; si no que puedan ser electos de todo el Imperio. En tal caso un sabio de los de primer orden del Imperio es fácil salga electo, por dos, tres ó quatro Provincias. Este inconveniente se podría salvar con los suplentes; mas si en estos sucede lo mismo ¿que se hace? que lo resuelva la Comision, porque el caso no es dificil, bajo su sistema.

No parece cierto, lo que afirma la Comision de que en las Córtes Constituyentes no se necesitan tanto el conocimiento Topográfico, y el amor par-

ricular á las Provincias de origen ó domicilio, quanto lo que allí señala de que hablaré ya. Porque sin el amor particular á la Provincia de que uno es Diputado, es fácil pasar por una cosa, que le sea perjudicial. Los Señores de la Comisión puntualmente proponen que la Provincia de Tejas nombre su Diputado en union con la del Nuevo Reyno de Leon. Si alguno de dichos Señores fuera de Texas, conoceria que esta propuesta era dañosa á su Provincia. Pues puntualmente por su despoblación por su basta extension, por su fertilidad, por su miseria, por la guerra continua que sostiene contra los Indios barbaros y por ser limitrofe á los Estados Unidos necesita de tener por sí sola Diputado en Córtes, aunque no tiene ni la mitad de las cincuenta mil almas que sirven de base a cada Diputado. Yo no soy mas que Apoderado de aquella Provincia, y creo fundadamente que ninguno de los Señores de la Comisión habrá hecho reflexiones que yo hago. Con que si fuera nativo, ó vecino de ella ¿quanto mayores serían naturalmente mis conatos por proporcionarle á aquella desgraciada Provincia su felicidad? De aquí y de lo que voy á exponer es, que concibo no solo muy útil, sino aun necesario el que generalmente los Diputados á Córtes, sean nativos, ó vecinos de las Provincias que representan, y por lo mismo que tengan un amor particular á ellas.

Dicen los Señores de la Comisión que lo que mas se necesita en las próximas Córtes, es la decisión y empeño por la Independencia, la ilustración, juicio y conocimientos generales con quantas prendas recomienden y hagan sobresalir á los hombres. Y yo concibo que sin los conocimientos mas exáctos de las Provincias no bastan esas bellas qualidades: pues los Señores de la Comisión con todas esas apreciables circunstancias por no tener presente la Topografía de las quatro Provincias internas de Oriente perjudican á Tejas, si se planea lo que proponen.

Es el caso que la Capital del nuevo Reyno de León dista de la de Tejas, mas de doscientas lenguas, y la de Coahuila y Tejas distan entre sí mas de ciento. Entre los confines del nuevo Reyno, y Texas, media mucha tierra, en que son limitrofes acia el Oriente nuevo Santander, y acia el Poniente Coahuila.

Desuerte que la Provincia del nuevo Reyno queda acia el Sur de la de Texas, dividida por parte de la de Coahuila, y parte de la de nuevo Santander.

Con que si Texas no elije por sí su Diputado, y se une al Reyno de León, tienen los electores de Texas que atravesar mucho, mas de doscientas leguas, gran parte por Provincias distintas de la suya y nuevo Reyno, por largos despoblados, sumamente expuestos á las correrías y asaltos de los Indios bárbaros. De lo que resulta que en caso de unirse Texas, debe ser á Coahuila, cuya capital es la mas cercana a la de Texas; mas como siempre quedan de travesía mucho mas de cien leguas, por caminos desiertos, y muy peligrosos, atendidas las demás circunstancias de dicha Texas, que ya expuse, parece lo mas prudente el que elija por si sola su Diputado

Nada habla la comision, del Nuevo México; no se la causa. Mas en caso de tenerlo presente, no debe perderse de vista, que dista su Capital de la de Chihúahúa ó de la de Durango, muchisimo mas que las de Texas, y nuevo Reyno: y que los caminos son mucho mas expuestos; por lo que con mas razon que Texas debe nombrar por sí su Diputado.

No comprendo por que la comisión solo hace mérito de las cuatro Provincias internas de Oriente en cuanto á que la Regencia determine en donde, y por que autoridades se ha de formar la Junta preparatoria; y nada diga de las cuatro de Occidente que están en el mismo caso, y son Sonora, Durango, ó Nueva Viscaya, Chihúahúa, y Nuevo México. Lo mismo digo de otras Provincias que sé que están reunidas en el Gobierno de Guadalajara, y que deben tenerse todas por distintas, para las elecciones: una de ellas, es la de Zacatlán.

Para los Diputados que son de México y viven aquí, puede bastar la asignación de dos mil ps. : mas para los que vengan de las otras Provincias ciertamente no bastan. Porque les ha de ser necesario proveerse de varias cosas; que ó no pueden traer de sus Provincias o nó las hay en ellas: tienen que poner casa, qué con el preciso ajuar, con los criados y gastos de mayor necesidad, y calzado, ropa limpia &c. que no son superfluidades, se consumen muy cerca de los 165 ps. que es lo más que pueden tener en el mes. Y para impresos, libros y cosas semejantes casi nada les queda,

mucho menos para escribiente, si lo necesitan en alguna comisión. Ahora supóngase por un momento que la terna con que debe contar el Diputado es eventual, v.g. el ovencional de un curato ¿que se hace? se le bonifica anticipadamente por el Gobierno á cuenta del producto anual, ó cada mes tiene que ocurrir á su casa o curato, a ver lo que hay reunido de ovenciones. Sobre todo esto debe estenderse la vista, para que no se entorpesca despues la pronta subvención de las dietas: pues el estómago no sufre demoras, ni se puede trabajar bien, sin comer bien.

La sola consideración de que las dietas anuales de dichos Diputados en España eran de dos mil pesos, bastaba para haber asignado sin faltar á la economía, si quiera quatrocientos mas á los de aquí. Dije que si quiera: por que debía ser doble la asignacion. Pues un peso nuestro vale en España dos de allí. Los pesos de allí valen diez reales de vellon; y según todos los que han experimentado allá, y acá en esta Capital los gastos, mas se hace allá con los diez reales de vellon, que acá con quince de los nuestros.

El entrar en estas menudencias no es ofender el pundonor y patriotismo Americano: es prevenir con prudencia los casos no muy dificiles. Porque como parece que en nuestro suelo por lo comun están peleadas las letras, y habilidades con los caudales, y facultades, bien fácil será que salgan electos para Diputados muchos, que no tengan con que subsistir desahogadamente.

Sobre que á los que tengan, alguna renta que no llegue á dos mil pesos solo se les complete á los dos mil la asignacion, reflexiono que si estos no son de la Provincia de México, tendrán que traer su familia a México ó dejarla en su residencia. Si lo primero no le alcanzará á un hombre con familia las dietas de dos mil pesos para subsistir en México, por la carestía que hay de casas y víveres, que en tiempo de las Córtes será mayor. Si ha de dejar su familia en su residencia es peor, pues con dos mil pesos no puede hacer el gasto de dos casas y familias: una que el Diputado forma aquí con sus criados y otra que está formada en su lugar.

Es cuanto me ocurre por ahora sobre el dictamen de la Comisión de la convocatoria a Córtes. Los Sábios y experimentados, corregirán mis malos discursos, ó errados cálculos.

México, octubre 30 de 1821

D. J. E. F.

MEXICO 1821

*Imprenta de los ciudadanos militares, D. Joaquín
y D. Bernardo de Miramón*

LAFRAGUA 254

M-I-5-23. Sub-Dir.

254 1821

L.A.F. F(ernández), J(osé) E(ustaquio).

Bases de convocatoria a Córtes, expuestas por la
Comisión de ella, y anotadas por un ciudadano, México,
imp. de los ciudadanos militares D. Joaquín y
D. Bernardo de Miramón, 1821.

8p. 20 cm. (Misc. v. 254).

Microfilmado de la colección de la Biblioteca Nacional de México

Filmed from the holdings of the Biblioteca Nacional de México

Proyecto de nuevo reglamento para las elecciones de los representantes del pueblo en las primeras cortes

S abedor de que se ha intrigado en varias elecciones, y de que es voluntad del pueblo tiene influjo mas inmediato en las elecciones de sus Representantes: convencido igualmente de que haciendo dichas elecciones todo el pueblo, como ignorante por lo comun del verdadero mérito la mayor parte de él, saldrían las elecciones muchas veces contrarias á la felicidad pública, sería mas difícil reconcentrar los votos y computarlos; y por otra parte sería mas facil que algunos ambiciosos engañasen al pueblo, bajo el pretexto de instruirlo. he meditado y publico el plan siguiente, sujeto á las observaciones de los sensatos y correcciones de los sábios.

1. La base para las elecciones será de cincuenta mil almas por cada Representante. La provincia que no las tenga, nombrará sin embargo un Representante por sí sola. La que tenga cincuenta mil y dos tercias partes mas, que son treinta y tres mil trescientos, elegirá dos Representantes. La que tenga cien mil y dos tercias mas de cincuenta mil, elegirá tres; y así progresivamente sin unirse dos provincias entre sí.

2. Para la elección de sus Representantes nombrará el pueblo Personeros. De estos se nombran dos en cada cuartel. Todos los lugares se dividen en tantos cuarteles cuantos individuos tiene su Ayuntamiento, menos el presidente y secretario. (1)

3. Para nombrar los personeros se enlista el pueblo en sus respectivos cuarteles ocho días antes; y para enlistarse se le avisa con otros ocho dias de anticipacion.

4. El Ayuntamiento de cada lugar hace la division conveniente del lugar en cuarteles, eligiendo de sus individuos los presidentes e las juntas del pueblo en cada cuartel: evitando, en lo posible que presidan en el cuartel á que pertenecen.

5. Reunido el pueblo por cuarteles á la hora señalada en las casas, calles ó plazas destinadas por el mismo Ayuntamiento y distribuidos los presidentes, luego que estos llegan á sus respectivas juntas, que se llamarán preparatorias, elige el pueblo de cada cuartel de entre ellos mismos, cuatro hombres buenos, en cuya union debe el presidente hacer el alistamiento.

6. El presidente toma juramento á los hombres buenos, de que no permitirán que se alisten allí los que no sean del cuartel, de que procurarán que se alisten todos los de él, y de que no pasarán porque se pongan nombres supuestos los que se enlisten, ni que se asienten los que esten privados ó suspensos de los derechos de ciudadano.

7. Hecho esto se procede al alistamiento de todos los varones de aquel cuartel, que tengan de 25 años arriba, sean solteros, casados ó viudos; los eclesiásticos seculares, y los casados de 18 años arriba. (2) Y todos estos tendrán voto activo y pasivo en la elección de personeros, y representantes; si no tienen causa que los excluya.

8. No tienen derecho al voto activo los que no están enlistados y los que no están presentes en su cuartel: los que no son nativos del lugar, sino es que tengan cinco años de vecindad; ó que estén casados con hijas del lugar: los nativos ausentes por mas de dos años, y con menos de seis meses de nueva vecindad (3); los arrestados, presos, ó procesados criminalmente aunque anden libres, y los penados por sentencia del juez á no tenerlo. y por último los que han pedido para sí ó para otro algun voto ó votos, y los que se hayan comprometido á darlo.

9. No tienen voto, pasivo para personero los ausentes de aquel lugar, es decir, los que no están dentro del recinto de él; los que no son nativos ni tienen diez años de vecindad, ó á lo menos cinco, si son casados con hijas del lugar; los nativos ausentes por mas de dos años, y con menos de seis meses de nueva residencia; y todos los demás que continúan á estos, expresados en el artículo anterior.

10. Las listas de los vecinos del cuartel se forman en la mitad del ancho de un pliego; asentando en la primera á trechos anchos los nombres

y apellidos de los que se han de votar; y dejando la otra mitad blanca para escribir los dos personeros que cada uno elija.

11. El encabezamiento de las listas podrá ser impreso á este modo. ==En el cuartel núm. de la ciudad ó pueblo de á de de 821. Yo F. nombrado presidente de él por el M: I: Ayuntamiento procedí á las de la mañana en junta preparatoria del pueblo de dicho cuartel á su alistamiento para la votación de personeros, habiendo el pueblo nombrado por hombres buenos que me acompañen á (aquí los nombre de los cuatro electos), conforme al artículo quinto del reglamento; impuestos en su obligación y juramentados por mí para cumplirla, procedimos al dicho alistamiento que comprende los sugetos siguientes. (aquí siguen las listas.) Concluido el alistamiento se continúa. ==Y certificamos que hasta tal hora que es la señalada por el M.I. Ayuntamiento, no han concurrido más vecinos que los enlistados: pues F. y C. quedaron excluidos por voto de los hombres buenos, por esta ó la otra causa. Y para constancia lo firmamos. ==Firma el presidente y los cuatro hombres buenos; y en efecto estos resolverán las dudas que se ofrezcan al tiempo del alistamiento sobre si alguno debe ó no alistarse.

12. Concluidas y firmadas las listas, se cubren y cierran poniendo sobre la cerradura de la cubierta el número del cuartel á que pertenecen, y firman sobre ella el presidente y los cuatro hombres buenos. Estos con el presidente pasan á las casas de cabildo, y las entregan en mano propia al secretario del Ayuntamiento, quien custodiará en el archivo de su cargo como se le entregan, hasta los ocho días que las entregará en propia mano al mismo presidente y hombres buenos.

13. En los seis días intermedios podrán enlistarse, los enfermos que convalezcan y quieran votar, y los que estaban ausentes el día del enlistamiento. Comprobarán su legítima falta ante el alcalde, el presidente y los cuatro hombres buenos del cuartel á que pertenezca el pretendiente. Se enlistarán en nueva lista, expresando por qué no se alistaron en las cerradas, y firmarán los cinco, dicha lista.

14. Las resoluciones de los hombres buenos no tienen apelación por aquella vez, sea sobre borrar, ó no enlistar, ó sobre asentar de nuevo.

15. El mismo día de la eleccion, ni se borra, ni alista á nadie por ningún motivo.

16. A los ocho días de hecho el alistamiento se celebran las juntas electorales de Personeros, y las de estos para elegir Representantes.

17. La de los primeros se celebra después de la misa de Espíritu Santo, en que el párroco ó un encargado suyo pronuncie un discurso análogo á las elecciones. Concluida la misa pasan todos los vecinos enlistados á sus respectivos cuarteles, con su presidente respectivo, ibirá en compañía de los hombres buenos las listas de su cuartel de mano del secretario del ayuntamiento y las conducirá al lugar destinado para la junta.

18. Se comenzará esta nombrando dos secretarios, y luego dos escrutadores, los vecinos enlistados de entre ellos mismos. El presidente juramentará á los cuatro de que cumplirán con su deber, no permitiendo que vote el que no deba, ni que sea electo el que no pueda serlo. Inmediatamente los secretarios abren los pliegos de listas cerrados: por ellos llaman á todos los vecinos del cuartel y anotan con un signo á los que no estan presentes.

19. Terminado el llamamiento por lista, se paran los secretarios, y toman juramento á los que deben votar de que no darán su voto por odio, amor, ú otra pasión, sino solamente con atención al bien comun, y felicidad de la pátria: y luego se comienza la votación, diciendo cada uno de los vecinos á quienes vota para Personeros, y escribiendo los secretarios los nombres de los electos continuados al nombre del que vota. El vecino enlistado que llegare después, será juramentado.

20. Los secretarios se sentarán frente del presidente y á los dos lados de este los escrutadores. Primero que todos, escribirán sus votos los secretarios, después darán los suyos los escrutadores, y luego los demás enlistados.

21. El presidente no tiene voto activo ni pasivo en el cuartel en que preside; pero en otro ú otros cuarteles puede tener pasivo. Los secretarios

y escrutadores tienen activo en su cuartel, pero no pasivo. Mas en otro ú otros cuarteles podrán ser electos.

22. Si acaso algun vecino fuere electo Personero por dos cuarteles, es señal de que goza mucha popularidad. y entonces su voto en la junta de Personeros tendrá el valor de dos mas si fuere electo por tres ó mas cuarteles, no tendrá mas que voto duplicado.

23. Concluida la votacion se hace el cotejo de votos y los dos que saquen la mayoría son los dos Personeros de aquel cuartel. Si hubiere empate en dos, tres ó mas, decide la suerte, tanto para el Personero, como para el segundo, si hay muchos superiores con igual número de votos. Si hay dos solamente superiores, estos son los personeros.

24. Si al tiempo de la votación de Personeros ocurre alguna duda, la resuelven definitivamente el presidente, escrutadores y secretarios

25. Inmediatamente se extiende una acta sucinta, de que se dará modelo, y firmada por el presidente, secretarios y escrutadores, se pasan los cinco á las casas de cabildo, llevando consigo á los personeros de su cuartel ó mandándolos citar para que concurran con prontitud á dichas casas de cabildo.

26. Ya terminadas en todos los cuarteles las elecciones de personeros, y reunidos todos estos, recibe el secretario del Ayuntamiento las listas y actas de votaciones, las coloca sobre la mesa de la sala de la junta; y así dicho secretario como los de los cuarteles, los escrutadores y presidentes terminaron sus funciones. (4)

27. Se dá principio á la junta eligiendo primero dos secretarios, de los mismos Personeros, y luego dos escrutadores. Se les toma juramento lo mismo que en las juntas de cuarteles, y los secretarios lo toman á los demás Personeros, como en dichas juntas se toma al pueblo y se comienza la votación de Representantes.

28. Los Secretarios escriben sus votos en cédulas blancas prevenidas: las enseñan al presidente y escrutadores, y las echan en una ánfora preparada. Hacen lo mismo los escrutadores enseñando sus cédulas al presi-

dente y secretarios. Después siguen escribiendo sus cédulas cada uno de los Personeros á vista de los secretarios, escrutadores y presidente.

29. Ninguno de los que no pueden ser Personeros, pueden ser Representantes: (5) tampoco pueden serlo los nativos de sus provincias ausentes de ellas por mas de cinco años; ni los que no siendo nativos de ellas, no estén casados con hijas de ellas o avecindados por diez años. Se exceptúan, de esta regla general los que ausentes de sus lugares, partidos ó provincias avisados prontamente concurrieren con oportunidad, como expresa el artículo 39.

30. Acabada la votacion se calculan los votos, y el que saque la mayoría, es el Representante electo por aquel lugar, anotando en el acta que debe formarse todos los que sacaron votos, diciendo cuantos cada uno despues del que obtuvo la mayoría. por si en los otros pueblos del partido lograren mas votos.

31. Cuando se hayan de nombrar dos o mas representantes por una provincia, las cédulas de votacion serán dobles ó triples &c., poniendo en cada una de ellas un nombre distinto, cada uno de los electores. Si hay empate entre los de la mayoría de votos, la suerte decide, y se nombran en la acta todos los que sacaron votos, expresando siempre cuantos cada uno.

32. Se eligen despues por todos los Personeros dos comisionados de entre ellos mismos que avistan por cada lugar á la cabeza de partido á la junta de cotejo de votos del partido, expresando en la acta quienes son los comisionados electos.

33. Se forman dos originales de la acta, uno en el libro de ellas y otro en papel comun suelto. Los Personeros todos con el presidente firman ambas, entregando la suelta á los dos comisionados. Estos dentro de los seis días inmediatos estarán en la cabecera de partido.

34. Las Juntas de cotejo en las cabeceras de partido son á los ocho días de las de personeros, y se celebran de esta suerte. Reunidos los personeros comisionados que se hallen presentes á la hora señalada por el presidente, que será el alcalde ó gefe político subalterno, ó superior, si lo

hubiere, eligen de entre sí dos secretarios y dos escrutadores. Se juramentan estos como en las dos juntas precedentes, toman sus asientos como en aquellas se expresó, y se les entregan las actas de cada lugar. Abiertas por estos, leídas en voz alta, y tomada razón de los efectos en cada lugar y el número de votos que sacaron, se procede al cotejo en público y claramente.

35. Hecho el cotejo, el que, ó los que resulten con la mayoría de votos á su favor son los Representantes electos por el partido; pero siempre se asientan en la acta de cotejo del partido que debe formarse todos los que sacaron votos en el partido: y en todo se practica lo mismo que queda dicho en la acta de la junta de personeros de cada lugar.

36. Se nombran por la junta de partido dos comisionados de la misma que asistan á la de cotejo de provincia, y se expresan en las actas que deben formarse por duplicado, como se expresó en el art. 33, firmadas del presidente y de todos los individuos de la junta.

37. Los comisionados de la junta de partido deben estar dentro de seis dias inmediatos en la cabeza de provincia. En esta se celebrará la junta de cotejo de provincia á los ocho días de las de partido.

38. Reunidos los comisionados de partido con su presidente, el Gefe político de la provincia, á la hora que este señale, se procede en todo como en las juntas de partido. y el que, ó los que sacaren la mayoría de votos son los representantes de aquella provincia.

39. El que saliere electo y esté á una distancia muy considerable que no pueda avisársele y ocurrir á tiempo á la apertura del Congreso, se anota como anulada su votación para Representante, y queda solo por Suplente; y en tal caso el que inmediatamente se le sigue en número de votos, ó el que da la suerte, si son varios los de igual número, es el Representante. Lo mismo sucede en una grave enfermedad.

40. Y por regla general los Suplentes quedan elegidos por el orden con que se acercan al número de votos que cada uno saca de la mayoría.

41. Se extiende la acta que firman todos los de la junta, en el libro de ellas; y en papeles sueltos dos, tres, cuatro ó mas, según fuere el número

de Representantes que debe elegir cada provincia y contando un suplente para cada Representante. Las actas en papeles sueltos deben estar dentro de tres días, contando el de la junta, puestas por los Secretarios, y firmadas por todos los individuos de la junta. Reunidos todos estos para firmar, uno, dos escribanos ó mas, ó el Alcalde con dos Regidores en falta de aquellos, los verán firmar, y certificarán que son sus firmas. Y estas actas asi documentadas son las credenciales y poderes de los Representantes. Pues basta que el pueblo los haya nombrado por sus Representantes para que tengan sus poderes.

42. Terminadas las juntas de cotejo de provincia se expiden circulares inmediatamente á todos los pueblos de la provincia, que reunidos con su Ayuntamiento pasan á sus Parroquias á dar gracias al Todopoderoso con un solemne Te Deum y las preces que en tales casos acostumbra la Santa Iglesia, que hará el sr. cura de cada lugar, ó parroquia, si hubiere varias en él.

43. En la capital de provincia concluida la elección se publica con solemnes repiques y Te Deum, aquel mismo dia: y al siguiente con una solemne misa de gracias, á la que asisten todas las corporaciones, los comisionados de partido, y si puede ser, el ó Representantes, con asiento inmediato al Gefe Político.

44. Nadie estando bueno y sano puede excusarse de asistir á las juntas preparatorias del pueblo en cuarteles, ni de ejercer el nombramiento de hombre bueno en dichas juntas, ni de ser secretario ó escrutador en las electorales de Personeros, ni de ser Personeros, ni secretarios, escrutadores, comisionados de lugar, ó de partido. Cuantos sin grave enfermedad se excusen, serán multados, por la junta actual que los nombra, ó llama: el alcalde con aviso de la junta, habrá exhibir irremisiblemente la multa para fondos públicos. Y los electores deben tener presente que los hombres buenos, los escrutadores, secretarios y Personeros deben saber leer y escribir.

45. Los Personeros pobres comisionados serán auxiliados por sus compañeros comitentes, para ir á la cabeza de partido: y en este para ir á la de provincia.

46. Los partidos podrán señalarse para el caso, si no están formados, de cuatro á seis lugares en lo mas despoblado, y de seis á diez en lo mas poblado: cuidando que las distancias de la cabecera no pasen de veinte á veinte y cinco leguas. Por ahora podría encargarse á las Diputaciones Provinciales la división de las provincias en Partidos, y el asignamiento de lugares para cada Partido, donde nada de esto esté hecho.

47. La junta de cotejo de provincia formada de Personeros del pueblo, comisionados primero por los lugares y después por los partidos, puede reunirse el día inmediato á la publicación de los Representantes y nombrar tres Diputados Provinciales que son el Intendente y el Gefe Político hacen cinco vocales para la Junta Provincial, y nombrar igualmente otros tres suplentes: cosa que jamás falta en las sesiones el número de los tres Diputados Provinciales. El lugar del Gefe Político alguno lo debe ocupar por ausencia, enfermedad ó muerte; y el de el Intendente debe tener nombrado un suplente. La Diputación ó Junta Provincial tendrá á lo menos cuatro sesiones al mes; pudiendo tener ocho en un mes para vacar todo el siguiente ó por haber vacado en el anterior. Mas nunca podrá vacar de sesiones, dos meses continuos.

Notas

(1) Los ayuntamientos se forman comunmente conforme al número de los vecinos: por consiguiente conforma á dicho número es el número de Personeros; pues según los individuos del Ayuntamiento son los cuarteles, y cada cuartel nombra dos personeros. Se excluye el primer alcalde, ó el único alcalde así para que quede libre y pueda atender al buen orden, como porque á su presencia deben ir entregando las listas el día de las Juntas preparatorias, y las actas el día de las electorales de Personeros y Representantes. Se excluye igualmente el secretario porque tiene que recibir en ambos días, y era facil que se complicara su asistencia á dos partes.

(2) La Patria llama á sus ciudadanos á defenderla, por lo comun de diez y ocho años arriba: y á los casados de tal edad los juzgan las leyes capaces de administrar los bienes de sus consortes. Por estas y, otras razones obvias habria yo puesto que desde diez y ocho arriba tuvieran voto los varones; mas reflexionando en que suele no madurar el juicio en tal edad, solo doy voto á los de veinte y cinco años y los casados de diez y ocho años arriba, porque estos ya no son padres de familia.

(3) Los que no tienen siquiera diez años de vecindad en un lugar, que era el tiempo perdido por nuestras anteriores leyes, ó no estan casados con hijas de él, no tienen por lo comun mayor interes en el bien de aquel lugar. Los nativos de él, ausentes mucho tiempo y con menos de seis meses de nueva residencia, aunque tengan amor al suelo Patrio; es facil que no esten bien instruidos en los sujetos aptos para promover el bien comun. Esto mismo debe tenerse presente en el artículo veinte y nueve que habla de los Representantes.

(4) Convendrá acaso que ni salgan los Personeros de la pieza en que se reunan á votar Representantes, ni contesten con otro que no sea Personero, ó su Presidente, ni reciban papel ni recado alguno pena de perder por aquella vez su voto activo y pasivo. Las precauciones nunca sobran.

(5) Parece sería muy del caso que en las proximas elecciones no tuvieran voto pasivo ni para Personeros, ni para Representantes los individuos de la Regencia, y de la Suprema Junta, y todos los empleados y agraciados por ambas corporaciones; así como indubitavelmente no lo deben tener los empleados en rentas públicas, y en la administración de justicia y muchísimo menos los hereges y apóstatas de nuestra Sagrada Religion, los enemigos declarados de nuestra Independencia y los prudentemente sospechosos de tales. Y los de las cuatro últimas clases, juzgue que aun del voto activo debe privarseles.

Reflexiones

De la suerte expresada en el proyecto anterior se simplifican mas las elecciones, el pueblo tiene mas inmediato influjo en ellas: es mas dificil la dispersion, y mas facil la computación de votos; que votando todo el pueblo;

este no queda expuesto a ser facilmente engañado por apariencias: y por último se conoce mas claramente quienes gozan ó no la popularidad que se evidencia en el cotejo de partidos, y en el de Provincia.

Confieso que á primera vista acaso tendrá mas inconvenientes que leído con mucha reflexión. En muchas partes el caso estará obscuro; mas estoy pronto, á aclarar mas mis ideas, y aun á dar la razón que he tenido para varios artículos, en que no la doy, solo la di en uno ú otro que crei pudieran chocar, si no mostraba su fundamento. Conozco que es difícil á cortos alcances, como los míos, y en muy pocos días un proyecto bien encadenado, fundado, y á gusto de todos; mas sé al mismo tiempo, que al que desea el acierto del Gobierno y la felicidad de su Patria. *Voluisse sat est.*

México, D.F., octubre 12 de 1821.

D. J. E. F.

MEXICO 1821:

Primero de nuestra independencia.

Imprenta (contraria al despotismo) de D. J. M.

Benavente y Socios.

LAFRAGUA 254

M-I-5-23 Sub-Dir.

254 1821

LAF F[ernández], J[osé] E[ustaquio].

Proyecto de nuevo reglamento para las elecciones de los representantes del pueblo en las primeras Córtes.

México, imp. de D. J. N. Benavente y Socios, 1821.

12 p. 20 cm. (Misc. v. 254).

Microfilmado de la colección de la Biblioteca Nacional de México

Filmed from the holdings of the Biblioteca Nacional de México

Sección
Entrevista



Entrevista a José Woldenberg Karakowsky^{*}

(marzo 2010)

Enrique Ochoa Reza^{**}

Enrique Ochoa (EO): El libro *El desencanto* aborda de manera esencial cinco desencantos y yo diría un encanto. Los desencantos tienen que ver con la relación de la izquierda mexicana y la izquierda soviética; con algunos aspectos de la democracia sindical; la problemática de la formación del Partido de la Revolución Democrática (PRD); la violencia política luego del surgimiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN); y la falta de reconocimiento de la misma izquierda hacia las derrotas electorales.

El encanto se percibe con la formación y el trabajo del Instituto Federal Electoral (IFE) y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), como instituciones garantes de la vida democrática. ¿Podríamos empezar esta conversación abordando los desencantos y el encanto?

José Woldenberg (JW): Son dos líneas las que se cruzan en este trabajo. Por un lado, la experiencia de un personaje que pasa del sindicalismo universitario al proceso de unificación de la izquierda y a ser funcionario del IFE. En esos tres trabajos hay mucho encanto, hay mucha ilusión, hay

* Investigador en el Centro de Estudios Políticos de la Universidad Nacional Autónoma de México. Doctor en Ciencia Política por la Universidad Nacional Autónoma de México.

** Director del Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Columbia en Nueva York.

muchas esperanzas depositadas, y en los tres también hay momentos de agudo desencanto.

Lo que está subrayado en este libro es precisamente esta segunda faceta: la cara opaca de la vida política de la izquierda. Lo que no significa que no reconozca que a lo largo de estos años ha habido muchos momentos venturosos. De hecho, si uno compara lo que era la izquierda a principios de los años setenta y lo que es hoy, notará que ahora es una izquierda implantada y fuerte. Misma que ha logrado trascender la marginalidad y que fue un acicate del cambio político muy eficiente, al mismo tiempo que ha sido usufructuaria de muchos cambios.

Sin embargo, como bien lo dices, de lo que se trata es de mostrar lo que a este personaje y a mí nos parece un déficit muy importante. Por ejemplo: cómo en el movimiento del Consejo Estudiantil Universitario de 1986 se puso sobre la mesa no la defensa de derechos, sino de privilegios; o cómo el proceso de unificación de la izquierda generó, en un primer momento, que en el PRD no existieran circuitos de discusión medianamente eficientes, lo que conllevó a que el personaje dijera: se apuesta más al desgaste del adversario que a la consolidación del sistema democrático.

Por supuesto, hay un desencanto no tanto con el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), sino con la reacción que generó. La cual consistió en la complacencia de la vía armada cuando México estaba en un proceso de transición democrática bastante importante. El desencanto es también con la reacción ante la derrota electoral del año 2006.

Todo ello conjugado con los papeles del personaje, quien analiza la obra de siete escritores de diferentes nacionalidades que en su momento se ilusionaron con el experimento soviético y después de eso —por diferentes motivos y en distintas fechas— guardaron distancia siendo muy críticos de lo que sucedió en la Unión Soviética.

EO: Debemos detenernos un momento en estos siete autores. Parece que hay un espacio de contradicción donde hay elementos objetivos para valorar a la izquierda soviética como una izquierda que termina con el ejercicio de las libertades: el reporte del premier Kruschchev sobre los abusos de Stalin, la invasión a Hungría de 1956 y la de Checoslovaquia en 1968. Estos elementos son manifestados por los siete autores citados en el libro.

Por otro lado, una parte importante de la izquierda mexicana no ve esos hechos, los ignora o no los quiere reconocer. Además, sigue encontrando en la izquierda de la Unión Soviética el referente para los cambios que está promoviendo en México. ¿Es éste un contrasentido? La izquierda soviética está en contra de las libertades, y la izquierda mexicana, que la admira, está a favor de una transición democrática.

JW: Buena parte del marco conceptual que se generó desde la Unión Soviética, por desgracia, no ha sido desechado completamente por la izquierda mexicana.

Por supuesto que la izquierda mexicana está muy lejos de ser una izquierda estalinista. Considero que franjas muy importantes de la izquierda mexicana han asimilado y están comprometidas con el código del comportamiento democrático.

Sin embargo, a cada momento y en diversas coyunturas afloran muchas de las pulsiones inspiradas en el modelo soviético. Es decir, en ocasiones parecería que no se asume la coexistencia de la pluralidad; a veces parece que se asume que un solo partido, un solo grupo, una sola clase, un solo liderazgo, es portador de todos los valores positivos, y que los adversarios sólo portan valores negativos.

Ahora, ¿qué es lo que hace Manuel? Pretendo que Manuel aparezca también como una biografía intelectual. Es decir, es un hombre que desde México lee autores muy importantes que, en distintos momentos, acabaron siendo muy críticos de la Unión Soviética. Lo interesante es que lo fueron por diferentes razones y éstas acaban construyendo una especie

de mural. Por ejemplo, Koestler se desencanta por los llamados procesos de Moscú, en donde Stalin y su camarilla acaban con la vieja guardia bolchevique, eso es lo que está en *El cero y el infinito*.

Éste no es el caso de Fast, él tarda más tiempo. Es hasta el “XX Congreso del Partido Comunista de la Unión Soviética” donde Kruschev dice todo o buena parte de las actividades criminales del gobierno soviético, cuando Fast se distancia.

Gide se desencanta antes. En los años treinta va a la Unión Soviética y lo que le desencanta es ver una vida, digamos cultural, que es como un páramo, donde hay una sola verdad y una sola línea del “desarrollo artístico”, por lo que piensa que eso no puede conducir a ningún lado, o mejor dicho a ningún lado bueno.

O Ignazio Silone, que fue delegado del Partido Comunista italiano y que le toca ver la expulsión de Trotsky, en los años veinte.

Los siete en algún momento colocaron sus ilusiones en lo que estaba sucediendo en la Unión Soviética. Y a los siete les conmovieron diferentes hechos para que dijeran: “no podemos avalar ese sistema”. Si hubiera que decir en una frase qué es lo que los une a todos, sería que no aceptan la conculcación de las libertades en aras de un supuesto proyecto de equidad social. Ellos dicen: “si las libertades son suprimidas estamos ante una autocracia”.

EO: El discurso de la izquierda mexicana parece diferente. ¿Consideras que ese discurso fue a favor del ejercicio de más libertades civiles y políticas?

JW: Considero que la izquierda mexicana, por ejemplo, con mucha claridad desde los años sesenta y muy vivamente en el 68, ha sido una gran impulsora del cambio democratizador. Nada más imaginemos, todavía en los años setenta las agrupaciones de izquierda independientes no podían ni siquiera lograr su registro como partidos políticos para poder contender en el marco institucional electoral.

Entonces, si alguien analiza la historia de la democratización mexicana tendrá que reconocer que la izquierda jugó un papel muy relevante. Percibirá que fue ésta quien puso sobre la mesa de la discusión la necesidad de reformas profundas para que la diversidad política, que ya existía en el país, pudiera aparecer en el mundo de la política institucional.

EO: Hay literatura muy importante que nos explica la transición democrática de México a partir de este enfoque de reformas constitucionales y legales de participación creciente y plural de los partidos políticos. Sin embargo, hay poca literatura que nos explica, al menos la que yo conozco, cuál fue la influencia de los movimientos sindicales en la democratización del país. ¿Cómo impulsó el sindicalismo la democratización de México?

JW: Considero que la primera reacción del gobierno mexicano, la que lo lleva en 1977 a realizar la primera reforma política que diseñó Jesús Reyes Heróles desde Gobernación, está muy influida por el contexto de los enormes conflictos que vivía México en esos años. Ahí es donde podemos ubicar el tema del sindicalismo.

¿Qué sucede entre 1968 y 1977? Hay una gran efervescencia en muchos campos. Son los años de conflictos en muchas universidades del país, de la emergencia de un movimiento sindical democrático, de la toma de tierras, del surgimiento de nuevas publicaciones y nuevos partidos, de la aparición de una guerrilla urbana y una guerrilla rural. En ese contexto, México vive una enorme paradoja. En 1976 vamos a unas elecciones donde hay un solo candidato a la Presidencia de la República.

Entonces, la vida política mexicana está sacudida por una enorme conflictividad y el mundo electoral es un mundo de unanimidades. Con buen tino el presidente José López Portillo y Reyes Heróles dijeron: “esto no funciona”, y a partir de ese contexto —en donde el sindicalismo jugó su papel, aunque no el más relevante— toda esa conflictividad sí empujó a una apertura.

¿En qué consistió la apertura? En permitir el ingreso al mundo electoral institucional de nuevos partidos políticos y en modificar la fórmula de integración de la Cámara de Diputados para inyectarle mayor pluralidad.

Hoy eso nos pueden parecer reformas menores, pero en su momento fueron muy importantes y desencadenaron una mecánica de cambios sucesivos. Eso es quizá lo más importante.

EO: En ese proceso de cambios sucesivos, ¿cuál fue entonces el reto para la democratización en la parte sindical?

JW: Es que en la parte sindical realmente —y en contraposición a lo que se vivía en el mundo de la política— la democratización prácticamente no ha avanzado.

En el mundo de la política hoy contamos con un sistema de partidos más o menos equilibrado, veníamos de un sistema de partido hegemónico; tenemos elecciones competidas, antes no lo eran; y tenemos un mundo de la representación plural que antes era monopólica.

En el mundo sindical, en el sindicalismo mayoritario —no digo que no haya algunas organizaciones democráticas—, la generalidad de las organizaciones sindicales siguen teniendo una vida antidemocrática, donde no hay participación de las bases y las direcciones se eternizan.

Pero quizá el problema mayor del mundo sindical ni siquiera sea ése, sino que la inmensa mayoría de los asalariados del país ni siquiera están organizados. Y otros que están organizados como “sindicatos”, en realidad no lo son. Todos conocemos que existen sindicatos fantasmas que están registrados en la Secretaría del Trabajo y cuando algún empresario va a abrir alguna empresa, se presentan para firmar contratos colectivos de protección, de los cuales no están enterados ni los propios miembros de la supuesta agrupación.

Entonces, entre los no organizados y los que regulan sus relaciones de trabajo con sindicatos fantasmas, estamos en un terreno desolado. Ahora, los que sí son auténticos sindicatos transcurren sus días sin prácticas democráticas, lo que da la impresión de que muchos de los liderazgos han usurpado la representación.

Por supuesto que también existen sindicatos donde hay una vida democrática, se efectúan elecciones y hay una relación entre los representantes y su base, pero me atrevería a decir que son los menos.

EO: Regresemos al tema de la democratización política con la evolución de un país unipartidista a un país plural. En el libro se recuerda al lector que, en 1991, importantes miembros de la izquierda mexicana que habían acompañado la democratización sindical y la agrupación del Frente Democrático Nacional deciden abandonar las filas del PRD. Uno de ellos fuiste tú. ¿Qué viste en ese escenario, en ese entorno, que merecía que dijeras: hasta aquí? Lo que viste en ese momento, hace 19 años, que no iba a funcionar, ¿efectivamente no funcionó?, ¿se cumplió el escenario que entonces pronosticabas?

JW: Los motivos por los que Pablo Pascual, Adolfo Sánchez Rebolledo y yo salimos del PRD están transcritos en *El Desencanto*. Es un documento al que no le cambié una sola coma. Es el documento original que llevamos y leímos en el Consejo Nacional.

Ahí hay dos grandes razones. Uno, que los circuitos de deliberación están taponados; y dos, que vemos que la apuesta del PRD no parece ser la de construir nuevas normas e instituciones para abrirle paso a la diversidad política. Más bien se trata de una apuesta que, en una frase muy lapidaria, se podría decir que entre peor mejor.

Lo que impulsábamos en aquellos años era la posibilidad de acelerar el tránsito democratizador. Para nosotros las elecciones de 1988 habían traído una buena nueva y una muy mala nueva. La buena nueva fue que

las elecciones eran realmente competitivas, cosa a lo que aspirábamos. La mala nueva fue que ni las normas, ni las instituciones, ni los operadores estaban capacitados para asimilar el resultado de las urnas.

Entonces, ¿qué había que hacer? Se tenían que transformar las normas y las instituciones para impulsar que lo que ya estaba vivo en la sociedad —esa diversidad política— tuviera un cauce de expresión y de contienda. Para que al final los ciudadanos decidieran quién gana y quién pierde.

Veíamos, con una especie de desesperación, que en el PRD eso no avanzaba, y veíamos como el PRI, PAN y gobierno empezaban a darle cauce a esas reformas. Entonces, como no estábamos de acuerdo con esa idea de que entre peor mejor, decidimos abandonar.

Ahora, ¿qué pasó con posterioridad? Considero que algunas de nuestras tesis, ya nosotros *post mortem*, avanzaron. Porque en 1994 y en 1995 el PRD sí participó en los cambios normativos institucionales que se dieron entonces, lo cual me parece muy bien. Entonces ¡hombre!, ojalá hubiera sido desde antes y a lo mejor no hubiéramos tenido necesidad de salir nosotros.

Ahora, por esas paradojas de la vida, también puedo decir que si no hubiésemos salido en abril de 1991, eventualmente yo no hubiera podido llegar al IFE. Cuando a mí se me nombró consejero ciudadano, en mayo de 1994, la ley establecía que se requerían tres años de no haber estado en un cuerpo de dirección de un partido político, yo tenía tres años y un mes. Pero eso está muy fuera de esta narración.

EO: En el libro se hace referencia al encanto con el IFE y con la participación en él. Si bien hubo un proceso lento de desencanto con la izquierda soviética, un desencanto mediano con la formación del PRD en 1991, también hay un rápido encanto con el IFE. Se crea éste e inmediatamente, se percibe en el libro, la confianza se le deposita a la institución federal electoral. Aun cuando en ese momento no era propiamente un organismo autónomo, aun cuando quizá se trataba de un experimento que como podía

funcionar bien, como lo hizo, pudo haber sido fallido ¿Qué viste en el IFE o qué viste en ese momento histórico que te mereció apostarle a su continuidad, a su fortalecimiento, a que esa era la vía hacia la democracia?

JW: Me tocó ver desde el IFE la segunda elección que organizó este instituto, salvo la de 1991 que vi desde fuera. En 1994 entré a la institución como Consejero Ciudadano. Me di cuenta de que sus rutinas institucionales estaban muy bien afinadas; que la interacción entre los representantes de los partidos, los funcionarios del Instituto y el Secretario de Gobernación, eran muy productivas; que todo el esfuerzo estaba volcado a darle garantías de imparcialidad a los competidores; y que en esa Institución se entendía que la misión era una: la confianza.

Considero además que tanto el personaje como yo estábamos convencidos de que la pluralidad política que existía en México, y existe, simple y sencillamente no podía ser exorcizada. Esa pluralidad era el motor del cambio, y lo que requería era de condiciones de imparcialidad y de equidad para desplegarse y competir. Para decirlo de otra manera, creíamos que la única salida venturosa para la conflictividad que se vivía en México era la del tránsito democrático. La democracia es el único formato que permite esa competencia y esa coexistencia entre corrientes políticas diferentes.

El IFE, los tribunales y el diseño que se fue armando en estos años tenían una sola misión: poner en sintonía al mundo de la política con el mundo de la sociedad mexicana, y en buena medida se logró. Por eso el personaje es recurrentemente comentarista de las reformas que se van dando en el mundo electoral.

EO: La elección de 1994 sucedió en un contexto muy complicado, hubo violencia política a finales de 1993: el surgimiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en enero de 1994, el asesinato del candidato del PRI, Luis Donaldo Colosio, y, en general, un contexto de mucha violencia. Por otra parte, hay un sector importante de la izquierda que se ve cómodo

en ese contexto y con el discurso de la violencia. En el libro hay un marcado desencanto hacia esa corriente que justifica la violencia del EZLN. ¿Cómo fue la relación en esos años entre la izquierda y la violencia política?

JW: Pero al mismo tiempo —y ahora vuelvo a lo del EZLN para decirlo con todas sus letras—, en 1994, cuando se da el brote violento del EZLN y posteriormente el asesinato del candidato del PRI, Luis Donaldo Colosio, el ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas y la dirección del PRD se vuelcan a los acuerdos con el gobierno y con los otros partidos políticos. Considero que en 1994 se construye una buena parte de lo que luego va a ser recogido en la reforma electoral de 1996, precisamente porque todo el mundo estaba preocupado porque la violencia no se desbordara.

En contraposición, en el libro sí se apunta una cierta contemporización con el expediente de la violencia. Tanto el personaje como yo, desde aquel entonces —no es de ahora—, estamos muy preocupados por la derivación que eso podría tener. Al primero de enero de 1994, parecía que la mayor parte de las fuerzas de izquierda estaban comprometidas con un cambio pacífico y participativo por la vía institucional. Lo que yo vi —o por lo menos sentí y así lo resentí— es que empezaban de nuevo coqueteos que legitimaban la vía armada, como lo habíamos vivido en los setenta, que fueron años horribles para el quehacer político mexicano, son los años de la guerra sucia.

Creo que no hay memoria suficiente de aquellos años. Es decir, la manera en que el gobierno combatió estos núcleos guerrilleros, tanto urbanos como campesinos, fue de una manera brutal. Son los años de los desaparecidos, de los asesinados, de los juicios sin garantías para los procesados. Son años realmente muy ominosos y parecía que se podían volver a repetir. Afortunadamente no fue un nuevo ciclo de violencia política que nada bueno iba a acarrear. Ésa es la reacción que tiene Manuel.

EO: Eso es muy interesante, porque estamos en el contexto de 1994 que arroja una primera elección competitiva. Por supuesto que faltan muchas reglas para mejorar cuestiones de equidad en la contienda, pero se avanza en comparación con la elección presidencial inmediata anterior de 1988. El avance es significativo en el país.

El siguiente proceso muy importante es el del año 2000, pero en el libro entramos en una especie de *fast track*. Me refiero a que aun cuando hay una descripción muy detallada de la democracia sindical, de la formulación del IFE, así como de la elección de 1994, el siguiente tema es ya la elección de 2006. Del proceso electoral del 2000 se habla muy poco y tú eras uno de los actores principales en esa elección histórica para el país. ¿A qué se debe?

JW: A lo mejor por eso, y porque el libro se llama *El Desencanto*. En materia electoral desde 1991 hasta el año 2003 todo fueron buenas nuevas, claro que con problemas. En la vida no pueden desaparecer los problemas ni los conflictos, quien eso pretenda, pues debe dedicarse a otra cosa, a la brujería.

Los conflictos estarán ahí, pero entre 1991 y 2003 suceden las elecciones de 1991, 1992, 1997 y 2000, cinco elecciones federales sucesivas. Los resultados fueron muy venturosos porque en 1991, comparado con 1988, los votos se contaron y se contaron bien. En 1994 a pesar de los brotes de violencia, la jornada electoral fue limpia y tanto ganadores como perdedores reconocieron lo que había pasado.

En 1997, el PRD ganó la capital del país y por primera vez el PRI no ganó la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados. En el año 2000, ni se diga, el Partido Acción Nacional ganó la Presidencia de la República cuando mucha gente pensaba que por la vía pacífica e institucional no se iba a permitir un cambio en el Poder Ejecutivo. Asimismo, es el año en donde en el Senado y en la Cámara de Diputados no hay mayoría.

Pero viene el año 2006 con un proceso electoral no solamente polarizado, no solamente muy competido, sino con un resultado estrechísimo. Buena parte de la confianza construida a lo largo de esos años se destruye en 2006 debido a que la segunda fuerza política sentencia que hubo fraude, y es una fuerza sumamente importante, arraigada, relevante. Hoy sabemos que cuando se levantan encuestas, uno de cada tres mexicanos dice que hubo fraude. Estamos ante un hecho político de una enorme envergadura. Para mí y para el personaje resultó muy triste.

EO: En diferentes textos se aprecia una discusión acerca de cuándo inicia la transición democrática. Para algunos es en el año 1977, para otros es en 1988. Sin embargo, parece que todo mundo está de acuerdo en que la transición democrática mexicana culmina en el año 2000, en la elección presidencial, e inicia un proceso de posible consolidación democrática.

En el año 2000 cumplimos con una de las definiciones de lo que es una democracia: que hay certidumbre en las reglas del juego y hay incertidumbre sobre quién va a ganar la elección. Esto lo podemos decir después de conocer los resultados de la elección de ese año. Pero desde tu punto de vista, ¿habría sido así el diagnóstico, independientemente del partido político que hubiera ganado la presidencia en la elección del 2000?

JW: Te contesto de la siguiente manera. Ricardo Becerra, Pedro Salazar y yo escribimos un libro, que se llama *La mecánica del cambio político en México*, donde afirmamos antes de la elección del año 2000 que la transición estaba terminada. Para nosotros la transición había terminado en 1997 y eso fue lo que hizo posible la alternancia. Es decir, y lo señalan muchos analistas, no es la alternancia la que certifica si hay transición democrática, sino si las condiciones políticas están dadas para dicha alternancia. La gente es la que va a votar y va a decidir.

Nos atrevimos a decir antes de la elección del año 2000 que la alternancia estaba finiquitada porque existían las normas, las instituciones, las

condiciones, los partidos, los actores y la correlación de fuerzas para hablar de un sistema plural. Eso lo habíamos visto en las elecciones de 1997.

¿Quién iba a ganar la presidencia? No lo sabía, pero pones el dedo en una llaga que no se puede evadir. ¿Qué hubiera pasado si el ganador hubiera sido el licenciado Labastida? Mucha gente hubiera dicho, ¿cuál transición? Pero ese es otro asunto, es ya la utilización política que se hace de lo que nosotros queríamos, que era un análisis académico del asunto.

Vino la alternancia y todo mundo descubrió que algo había pasado. Fuera del libro, una de las cosas que nos hacía en ocasiones enojar, y en otras reír, era que para mucha gente en México se acostaron el día antes de las elecciones del 2000 en un país autoritario y amanecieron en un país democrático. Si esto lo dijera un suizo, pues está bien, pero que lo dijera un mexicano de lo único que hablaba era que este proceso de cambio gradual y progresivo que se vivió entre 1977 y 1997, esos 20 años, simple y sencillamente no era comprendido.

Para decirlo de otra manera, sostengo que no se puede entender la alternancia sin entender el proceso de cambio político que la hizo posible. Y ese proceso de cambio político es aquel que nosotros llamamos o que mucha gente llama transición democrática. Sé que eso es muy debatible.

EO: Retomo el punto de lo importante que es la existencia de la posibilidad de la alternancia, no la alternancia como tal, sino la posibilidad.

Entramos a la elección de 2006, hay la posibilidad de que cualquier partido político reciba el voto de los ciudadanos para gobernar este país. Sin embargo, uno de los participantes en el proceso considera, después de la elección, que las condiciones no fueron las que garantizaban la posibilidad de que él ganara la presidencia, pero no lo puede probar en los juicios que interpone ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Hay dos partes en esta discusión. Una de ellas es, y está en el libro, la participación del presidente Vicente Fox durante la contienda; la segunda es la compra de propaganda por parte de una organización empresarial,

¿estos dos elementos pudieron haber sido determinantes en el resultado de la elección?

JW: Ésas son de las cosas que jamás se pueden discernir. Por eso he insistido mucho en que hay que volver al espíritu original de la legislación electoral, en donde las etapas y actos del proceso electoral son definitivos.

A lo largo de un proceso electoral pueden darse muchas anomalías, pero deben ser atajadas, juzgadas y sancionadas en su momento, no después del proceso electoral. Por ejemplo, creo que está todo absolutamente documentado, grupos empresariales que no tenían derecho a comprar tiempo en radio y televisión lo hicieron. Con eso trastornaron las condiciones de la competencia, es cierto y está probado.

¿Hasta dónde llegó el presidente Vicente Fox? A veces se olvida que el propio IFE le puso una serie de diques cuando se estableció que había una especie de tregua en la difusión de propaganda. Pero el asunto de litigio realmente no fue ése, sino que la coalición “Por el bien de todos” sostuvo que había habido más votos a su favor que votos para el hoy presidente Felipe Calderón, y que eso había sido trucado. Las “pruebas” que presentaron eran absolutamente inconsistentes: se dijo que si había un algoritmo en el Programa de Resultados Preliminares (PREP), que si había tres millones de votos perdidos, que si las curvas de agregación de los resultados del PREP no coincidían con la curva de la agregación de los resultados de los cómputos distritales. Por supuesto que no van a coincidir jamás, ése es el tema.

Considero que en el año 2006 se volvió a poner sobre la mesa que México es un país donde hay una pluralidad vigorosa, y que quién gane o quién pierda depende de los votos.

¿Por qué ganó quien ganó y por qué perdió quien perdió? Hay múltiples variables, incluso siempre es correcto que quien pierda piense en las variables que él podía haber modulado para ganar. Por ejemplo, ¿qué hubiese pasado si los empresarios no compran ese espacio en radio y

televisión? No sé, pero ¿qué hubiera pasado si Andrés Manuel López Obrador va al primer debate? ¿Qué hubiera pasado si no le dice *chachalaca* al presidente Fox? ¿Qué hubiera pasado si no se genera esa distancia con el ingeniero Cárdenas? ¡Hombre! Los asuntos de la vida y de la vida política son contingentes y eso pasa en cualquier proceso electoral.

EO: Un silencio que tiene el libro es sobre el desafuero del licenciado López Obrador como Jefe de Gobierno de la Ciudad de México y la influencia que pudo haber tenido en el ambiente político.

JW: Hay muchos otros huecos.

EO: Pero en éste en especial, porque creo que deriva también en un estado de ánimo con el cual se compite en la elección presidencial de 2006, ¿qué tan negativo o positivo para la democracia era el procedimiento de desafuero que se le seguía en ese momento?

JW: El intento del desafuero fue uno de los peores momentos del gobierno del presidente Fox. Desde aquel entonces escribí que la pretensión de inhabilitar a Andrés Manuel López Obrador como candidato a la Presidencia de la República era un absoluto dislate: se trataba de un síntoma de regresión.

Con relación a lo que había sucedido desde 1977 hasta esa fecha, todo el proceso del cambio político tenía un sentido: incorporar al mundo institucional a todas las fuerzas políticas relevantes. Tratar de que una de ellas no llegara, me parecía realmente una aventura. Pero además, era una aventura que iba a polarizar y que de haber prosperado iba a deslegitimar el propio proceso electoral del año 2006.

En ese terreno, en efecto, no hay gran cosa sobre ese tema. Sin embargo, estoy convencido de que fue uno de los peores momentos de la presidencia de Vicente Fox. Considero que puso al país al borde de una crisis

mayúscula por esas tres razones: se excluía, se polarizaba y se deslegitimaba la elección.

EO: Uno de los últimos desencantos que se desarrollan en el libro tiene que ver con la falta del reconocimiento, por parte del candidato perdedor, de los resultados definitivos de las elecciones presidenciales de 2006 ¿Cuál es el costo para el país de ese desencanto?



JW: El proceso poselectoral del año 2006 tuvo un costo muy grande para el país, que afectó la confianza que se había construido en los procesos electorales.

El valor de la confianza es uno de los más importantes y al mismo tiempo de los más frágiles. Es muy difícil construirlo e irlo expandiendo y es muy fácil reducirlo o sabotearlo. A nadie le cabe la menor duda de que en los últimos años en México se hizo un esfuerzo sostenido por inyectar credibilidad en los procesos electorales.

Esta credibilidad se ha ganado a través de una serie de reformas constitucionales y legales, mismas que permitieron que los partidos políticos estuvieran presentes en los órganos electorales, de tal suerte que fueran vigilantes de cada uno de los eslabones del proceso electoral. Éstas, también permitieron que algunas tareas electorales estuvieran absolutamente supervisadas por los partidos, como es el caso de la elaboración del padrón o la administración de los tiempos de los partidos en radio y televisión.

Es decir, fue una operación que modificó normas, reglamentos y rutinas institucionales, con la finalidad de que todos los competidores y los ciudadanos en general tuvieran la confianza de que cada eslabón estaba bien diseñado y que no había alguna acción faccionalista que beneficiara a unos o perjudicara a otros.

En ese terreno hubo avances muy importantes y sostenidos desde la creación del Instituto Federal Electoral en 1991. Sin embargo, en el año 2006, cuando la coalición “Por el Bien de Todos” dijo que hubo fraude, llevó a que actualmente uno de cada tres mexicanos piense que lo hubo. Y no puede ser de otra manera cuando desde una candidatura tan fuerte como la de Andrés Manuel López Obrador, que logró la adhesión de un tercio o más del electorado mexicano, se dice eso. Considero que la pérdida fundamental en ese terreno es que la desconfianza creció.

Como afortunadamente no hay ninguna fuerza política en el país que postule que hay una vía diferente a la electoral para llegar legítimamente a los cargos de gobierno legislativos, entonces todos estamos obligados a seguir trabajando para recuperar esa confianza. En el año 2009 las elecciones federales transcurrieron relativamente bien, y espero que las del año 2012 sigan alimentado ese proceso de construcción de confianza.

EO: Esta realidad que describes la podemos medir en números. De acuerdo con una encuesta de Consulta Mitofsky, el nivel de confianza que había en el IFE en febrero de 2006 era de 7.8 puntos. Es un nivel elevado de confianza en términos relativos con otras instituciones del Estado mexicano. Pero después de la elección presidencial del 2006 baja a 6.9, un punto completo. Después de la elección federal se recupera a 7.2 puntos.

¿Cuál sería el camino para recomponer los niveles máximos de confianza que había en el IFE antes de la elección presidencial?

JW: Las fluctuaciones en la confianza del Instituto Federal Electoral siempre han existido, lo que sucede es que en las elecciones anteriores a

las del año 2006 ocurría un fenómeno muy interesante. El momento de mayor confianza en el IFE se daba después de los días de la elección. Luego había una especie de inercia o de amnesia y la confianza empezaba a decrecer, para volver a recuperarse —curiosamente— en los días posteriores a la elección.

No hay recetas, lo que hay que hacer no es nuevo. Hay que involucrar a todos los interesados en la materia electoral para que puedan hacer un seguimiento de todos y cada uno de los pasos que se dan en esa materia. Es decir, que los partidos políticos, las organizaciones no gubernamentales, los medios de comunicación, el ciudadano común, puedan acceder a toda la información que requieran. De tal suerte que todo mundo pueda comprobar que no hay “gato encerrado” y que los dados no están cargados en las elecciones.

Para decirlo de otra manera, la confianza no se puede decretar. La confianza no aparece de la noche a la mañana. La confianza no es una aparición, es una construcción y, como tal, cada resolución del Consejo General del IFE, cada modificación legislativa, cada resolución del Tribunal Electoral, tiene que contribuir a irradiar confianza y a asentarla. Los grados de aceptación irán fluctuando, pero llama la atención que en el peor momento, en el momento del conflicto más polarizado en materia electoral que ha vivido el país en los últimos años, la confianza en el IFE no fue tan mala.

De todas maneras no hay que festinar nada, por supuesto que se erosionó la confianza y por supuesto que hay que reconquistarla.

EO: Menciona el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. En este caso también la numeralia del Tribunal Electoral presenta una historia: en 1999 recibió 440 asuntos, 10 años después, en el 2009, recibió 21 mil 800 asuntos.

¿El número ascendente de casos que llegan al Tribunal Electoral es un indicador negativo o positivo para la consolidación democrática del país?

JW: La comparación entre el año 99 y el 2009 no es muy pertinente porque en 1999 no hubo elecciones federales. Por otra parte, el indicador en sí mismo no puede ser evaluado como positivo o negativo. La parte venturosa de todo esto es que ahora hay una vía jurisdiccional que explotan todos.

Tanto en la vida como en la materia electoral los conflictos no se pueden evitar, son parte de su existencia. Lo que hay que construir son vías para resolverlos y lo que México construyó en los últimos años es precisamente eso, una vía jurisdiccional para que todos los conflictos puedan cursar y resolverse por la vía del derecho. Algo relativamente nuevo que se ha venido expandiendo, en los últimos 12 o 13 años, es que los litigios al interior de los partidos políticos también se están resolviendo, en muchos casos, por la vía jurisdiccional.

Durante muchos años los partidos políticos fueron una especie de entidades autárquicas, prácticamente blindadas, y lo que sucedía en su seno simple y llanamente no era recurrible. Por ejemplo, si un militante o un dirigente de un partido político sentía que sus derechos habían sido vulnerados, no tenía una vía eficiente para defenderlos.

Actualmente sí se cuenta con esa vía. Y la fórmula que se ha construido en el país, a través de varias resoluciones del Tribunal Electoral, es bastante interesante. El hecho de que los conflictos internos de los partidos políticos tengan que litigarse primero internamente es un buen prerrequisito para que el Tribunal Electoral no acabe haciendo nula la estructura partidista. Pero si el agraviado ya cursó por las instancias partidarias internas y queda insatisfecho, es muy bueno que pueda acudir al Tribunal Electoral.

Considero que buena parte de la expansión en la carga de trabajo del Tribunal Electoral tiene que ver con esta materia. Es decir, lo que antes simple y sencillamente no tenía un conducto para resolverse, hoy lo tiene y está en manos del Tribunal Electoral.

EO: El Tribunal Electoral es un tribunal constitucional. En ese contexto, en varios juicios posteriores a la reforma electoral 2007-2008 hay un debate muy interesante entre las medidas que se tomaron para buscar la equidad en la contienda, en cuanto al acceso a los medios de comunicación, y el derecho constitucional de la libertad de expresión.

En este debate, ¿consideras que la reforma constitucional afecta la libertad de expresión de los partidos políticos para competir en democracia?

JW: No lo creo. Desde mi punto de vista, la reforma de 2007 se hizo cargo de un malestar que aparecía en la televisión, en la radio, en la prensa, en las tribunas del Congreso, en la academia. Era que las campañas electorales eran cada vez más costosas, hecho que está absolutamente documentado. Y eran más costosas porque los partidos políticos invertían la mayor parte de sus recursos en la compra de espacios en radio y televisión.

En un primer momento eso tuvo una cara venturosa. Cuando se elevó el financiamiento a los partidos políticos en 1996 las condiciones de la competencia se emparejaron porque todos pudieron comprar tiempo de radio y televisión.

Pero la cara que no fue tan venturosa es que empezamos a vivir una espiral de inflación y el costo de las campañas fue enorme. Entonces, el legislador estableció que los tiempos de radio y televisión no estuviesen sujetos a la compra-venta de los partidos y los candidatos, algo que a mí me pareció muy sensato. Y para mantener la equidad en las condiciones de la competencia, también determinó que los partidos iban a estar en estos importantes medios a través de los tiempos oficiales, los cuales se iban a repartir con una fórmula que ya existía: 70% de manera proporcional al número de votos que hubiesen obtenido en la elección anterior y 30% de manera igualitaria.

Me parece absolutamente correcto y ni siquiera es una innovación mexicana. En muchos países democráticos, en Europa y en América Latina,

por supuesto que los tiempos de radio y televisión no están en el mercado para ver quién es el mejor postor.

Como una derivación de lo anterior, el tema se llevó a la Constitución porque en el año 2006 fue violado el principio de que ningún tercero podía comprar tiempos en radio y televisión a favor de algún partido. Si cualquier tercero pudiera comprar esos espacios, toda la construcción de la equidad de la contienda simple y sencillamente se desmoronaría y muchos de estos terceros acabarían siendo una especie de agentes informales de los propios partidos y candidatos. Por ello se establece que durante las campañas electorales ningún tercero puede comprar tiempos en radio y televisión.

Eso es lo que ha llevado a algunos a decir que la reforma es violatoria de la libertad de expresión. No comparto ese punto de vista, uno podría decir que esa norma incluso ya estaba desde antes y lo que se hizo fue elevarla a rango constitucional, pero es un argumento quizá insuficiente.

Lo que realmente se busca es que ningún tercero pueda dislocar la equidad que se quiere construir durante las campañas electorales. Esa es la idea, no otra.

EO: ¿Cuál es tu opinión sobre la idea de prohibir las campañas negativas en materia electoral?

JW: En la legislación en ningún momento se habla de campañas negativas, ni de la prohibición de las mismas. Percibo que muchos oradores, entre los diputados y senadores, utilizaron ese lenguaje. Sin embargo, he revisado una y otra vez la legislación y lo que dice es que se prohíbe la calumnia en contra de las personas y la denigración de las instituciones. En ningún lado se dice que están prohibidas las campañas negativas, se me haría una aberración prohibirlas.

Lo que pasa es que si asumimos en serio el tema de la libertad de expresión, ésta como todas las otras libertades, tiene como límite los derechos de terceros. Entonces, lo que hace la legislación es establecer que

si alguien se siente calumniado acuda a las autoridades para denunciarlo. Considero que, en ese sentido, es un buen diseño.

Para los que piensan que la libertad de expresión es absoluta —y la verdad no me he encontrado con nadie que piense así— hay que ponerse de acuerdo sobre dónde comienzan esos límites.

Éste es un tema muy sensible, porque aquí y en cualquier lugar donde se intenta legislar en esa materia, es a través de resoluciones del Tribunal Electoral como se va construyendo ese marco. Éste no se puede establecer *a priori*. Considero que en esa materia el Tribunal Electoral, en algunas de sus sentencias, no ha sido suficientemente consistente.

Incluso, en una sentencia leí —porque me hicieron el favor de enviarla para que la comentara— que el ponente seguía hablando de algunas causales, como la injuria o algunas otras, que aparecían en el viejo Cofipe y que ya no están en la nueva legislación.

EO: ¿Es la congruencia en las sentencias indispensable para dar certeza a los actores políticos?

JW: Sobre todo porque en esta materia siempre hay una carga de subjetividad que es muy difícil tratar de exorcizar, siempre estará ahí puesta. Quien haya seguido las discusiones en el Consejo General del IFE habrá notado que cuando un partido se sentía agraviado acudía al artículo del Cofipe, y ahora acude a las disposiciones que comento. Y al que se le acusa de calumniar o denigrar acude al artículo sexto de la Constitución.

En ocasiones los papeles se invierten: “A” acusa a “B”, y “B” acusa a “A”. Entonces los dos encuentran en la legislación una base suficiente para defender sus respectivas posiciones.

Quien tiene que fijar ese campo a través de sus resoluciones es el Tribunal Electoral. Ojalá que lo haga permitiendo el máximo de la libertad de expresión, que es una de las piedras fundadoras de la democracia, pero entendiendo que tiene el límite de la calumnia y de la denigración.

Incluso la denigración se podría discutir. No sé si sea necesario establecer que no se puede denigrar a las instituciones, es una norma que me genera sentimientos encontrados. Pero en relación con la calumnia, no me queda la menor duda. Es decir, si a usted, a mí o a cualquier otro lo calumnian, se debe tener una vía institucional para defenderse.

EO: Uno de los números más interesantes que arroja una encuesta publicada por *El Universal* el 9 de marzo de este año, sobre el sentimiento de los mexicanos hacia su sistema de gobierno, es que 72% prefiere a la democracia sobre cualquier otra forma de gobierno. Sin embargo, 70% se manifiestan insatisfechos total o parcialmente con el funcionamiento del sistema democrático mexicano. ¿Cómo recomponer esto?

JW: No sé cómo recomponerlo, pero ése es un punto central que nadie puede desatender. Afortunadamente la idea democrática tiene hoy una hegemonía casi absoluta, no existe corriente política que se respete, ni pensadores influyentes u organizaciones no gubernamentales que no digan que quieren vivir en un régimen democrático.

Es decir, la hegemonía de la realidad democrática está ahí, pero ciertamente hay una insatisfacción muy fuerte con la democracia que ha sido medida y estudiada incluso por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

Considero que hay tres nutrientes de este malestar y el tercero me parece que es el más importante, pero enuncio los tres.

El primero es que se sobrevendieron los méritos o las virtudes de lo que es un régimen democrático. Muchos entendieron que la democracia era una especie de sombrero de mago que nos iba a resolver todos los problemas, y no es así. La democracia es un régimen de gobierno que resuelve dos problemas importantes: la convivencia de la diversidad y la posibilidad de hacer relevos de los gobernantes y de los legisladores a través de una vía pacífica, participativa e institucional.

Pero esta idea se sobrevendió. Parecía que una vez que México construyera un régimen democrático, el resto de los problemas iban a estar resueltos. Eso genera malestar, que se entiende cuando la gente dice: sí, tenemos democracia, pero somos los más pobres, o tenemos democracia y cuántos niños tienen que abandonar la escuela.

Su reclamo es justo porque esos problemas son gravísimos, pero se alimentó la idea de que la democracia es una especie de varita mágica que iba a resolver esos problemas.

Un segundo problema, o un segundo nutriente, es el que tiene que ver con los propios problemas que, de manera natural, carga el régimen democrático y para los que no contamos con la pedagogía que permita comprenderlos. Por ejemplo, que el régimen democrático es más tortuoso que el régimen autoritario. En el primero es más difícil la forja de acuerdos.

Esa tortuosidad, esa lentitud, esos acuerdos que quedan en los grises y no en los blancos o en los negros a muchos les irrita.

En democracia hay muchos agentes que pueden ejercer el veto, a diferencia de los regímenes autoritarios en donde una voz impone. Ese sistema de vetos mutuos existente en la democracia hace también más difícil la gobernabilidad. Un gobierno democrático tiende a la judicialización de muchos de sus conflictos. En el México predemocrático era el Presidente de la República el que los resolvía.

Aún no se comprende que si bien el sistema democrático es el que permite la mayor expresión de las libertades, es por su propia construcción un régimen complicado de operaciones, ése es otro nutriente.

Pero el nutriente fundamental es que de 1982 a la fecha, hace 28 años, la economía no crece con suficiencia. El empleo formal no crece adecuadamente, pero en cambio crece la informalidad. Durante el largo periodo del gobierno autoritario, las expectativas de las familias eran que los hijos iban a vivir mejor que los padres y se cumplían; hoy no pasa. Eso genera humores públicos muy agrios, y con razón.

Ahí está el contexto que explica buena parte del desencanto con el sistema democrático. México vive una enorme paradoja: en la etapa del autoritarismo clásico (1932-1982) la economía creció de manera sistemática y si bien nunca creció en términos equitativos o igualitarios, sí logró que los hijos vivieran mejor que los padres. Ése fue el aceite que lubricó el consenso pasivo con el régimen autoritario. Para nuestra desgracia, los primeros años de la germinal democracia mexicana han coincidido con un estancamiento, un crecimiento pequeño y, a veces, con un decrecimiento de la economía. Ahí está el fundamento del malestar.

EO: Pongámosle números a un problema; por ejemplo, el de la pobreza. Desde 1992 tenemos un registro relativamente confiable sobre el número de mexicanos que viven en pobreza de patrimonio. De acuerdo con datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, en ese año 46 millones de mexicanos vivían en esa situación económica lamentable, para 2008, la cifra era de 50.6 millones. Si vamos a pobreza alimentaria, en 1992 había 18 millones de mexicanos en esa categoría, para el año 2008 la cifra ascendió a 19.5 millones de mexicanos.

JW: Luego de la crisis del año 95, de 1996 a 2006, tanto en términos absolutos como en términos relativos, la pobreza fue menguando. Si se quiere a un paso lentísimo, pero la información del Coneval está ahí. De 1996 a 2006 se podía decir que había menos pobres en términos absolutos y también en términos relativos.

Luego de la crisis de 2008, buena parte de lo que se había ganado en 10 años se perdió en dos años de estancamiento o, más bien, de retroceso en materia económica. No se necesita ser Einstein para entender la fragilidad de esa construcción. Por supuesto que la gente que pierde su empleo, que pasa a la informalidad y cuyas condiciones materiales de vida son más precarias que en el pasado, cuestiona y se pregunta qué es lo que está sucediendo, qué democracia tenemos si las condiciones de

vida van a ser peor que las anteriores. Eso por supuesto que irrita a las personas, y con razón.

EO: De acuerdo con datos del Latinobarómetro 2009, si bien en México 56% de la población no apoyaría un gobierno militar, por otro lado 46% de la población considera que un sistema democrático no le va a ayudar a resolver el problema de pobreza y falta de empleo. ¿Qué tan preocupantes son estos datos para la vida democrática del país?

JW: Una de las cosas que más me preocupó cuando se dieron a conocer los resultados del Latinobarómetro en 2009 es que en México están los porcentajes más altos de malestar en relación con la democracia. No tengo los datos en este momento, pero me llamó la atención tanto como el dato de que México se encontraba entre los cuatro o cinco países cuya población opinaba, en un alto porcentaje, que podía haber un golpe de Estado. Es algo que no hubiese imaginado.

Claro, todas esas preguntas hay que tomarlas siempre con pinzas. Sin embargo, sí reflejan un profundo malestar en relación con la vida democrática. Todos lo sabemos, la evaluación a los partidos, al parlamento, a los políticos, son evaluaciones muy malas. El grave problema es que no hay democracia sin partidos, sin parlamento y sin políticos.

La preocupación es que aunque la gente diga que quiere vivir en democracia, está muy descontenta con los instrumentos que la hacen posible y que son los partidos, el Congreso, los políticos. Para decirlo de otra manera, quizá más contundente, no hay democracia sin esas tres figuras.

Cuando estas figuras se corroen, en buena medida se desgasta el aprecio a la democracia. Hoy lo vemos en la discusión que hay en México, donde ya empiezan a aparecer algunas propuestas que —desde mi punto de vista— son nostálgicas de lo que pasaba en el mundo de la política en pre democracia, de cuando el Presidente de la República a través de su partido podía hacer su voluntad. Actualmente, hay quien dice que debemos

ajustar nuestro diseño constitucional de gobierno para permitir que existan mayorías absolutas que apoyen la gestión del Presidente, aunque no logre la mayoría de los votos. Mejor expresión y más decantada de esta preocupación o esta desesperación, o de este malestar en relación con un pluralismo equilibrado, no me podría imaginar.

EO: Las condiciones de pobreza que discutimos, la falta de oportunidades, ¿son un riesgo para la democracia desde el punto de vista de que exista espacio para un golpe militar o una alternativa no democrática o pueden ser también un riesgo para que continúen prácticas clientelares, a través de las cuales el voto no sea completamente libre y secreto?

JW: Ni siquiera me gustaría especular en relación con un posible golpe militar, no veo ningún indicio en esa dirección. Si algo existe en México son unas fuerzas armadas institucionales y se nota a través de sus declaraciones, de su actuación. No detecto ningún resorte que vaya en esa dirección.

Este caldo de cultivo social a lo que lleva es a un desafecto por la democracia y orilla a una democracia de baja intensidad. Si la democracia es, teóricamente, el sistema de gobierno donde los ciudadanos son portadores y ejercen de manera sistemática una serie de derechos, todos sabemos que la pobreza y la marginación alejan a la gente de la posibilidad de ejercerlos.

Decía O'Donnell en un ensayo muy famoso: en América Latina está pasando algo que debería llamarnos la atención, la gente está ejerciendo más o menos sus derechos políticos, pero esa misma gente no puede ejercer sus derechos civiles y menos sus derechos sociales. Todos sabemos que en México una persona pobre que va al Ministerio Público es tratada de manera diferente que una persona con recursos y un abogado, para poner un ejemplo de lo que ocurre en las barandillas.

Franjas enormes de mexicanos están fuera de las posibilidades de ejercer sus derechos políticos. Si esto ocurre, entonces la democracia se empieza a vaciar de sentido, porque somos muy pocos los que podemos ejercer los derechos plenamente.

EO: Tenemos una Constitución rica en derechos y tenemos poco ejercicio de esos derechos en la práctica para un importante número de mexicanos.

JW: Digamos que los derechos consagrados constitucionalmente siguen siendo un programa en muchos casos. Habría que intentar hacer realidad ese programa constitucional.

EO: Hace unos minutos comentabas las ideas que están en el ambiente político en el contexto de una reforma política constitucional. Para construir mayorías en el Congreso hay diversas alternativas y el debate académico afortunadamente ha sido amplio. ¿Tu propuesta sería construir mayorías en el Congreso bajo un sistema presidencial o construir mayorías bajo un sistema parlamentario?

JW: Lo óptimo hasta donde ha llegado México sería una transformación en el régimen de gobierno que nos llevara a un régimen parlamentario. Es decir, el sistema de partidos cambió de manera radical de un sistema hegemónico a un sistema equilibrado de partidos, pasamos de un sistema electoral sin competencias a un sistema electoral muy competido. Hoy, lo que tenemos en los órganos de la representación es una pluralidad muy equilibrada. Considero que el mejor sistema de gobierno para eso sería un régimen parlamentario. No soy bisoño, no creo que sea un tema que esté en la agenda de corto plazo, pero hay que empezarlo a discutir en serio.

Ahora que se conoce la iniciativa de reforma del Presidente, la del PRI, y la del PRD, hemos llegado al punto al que se tenía que llegar. No es posible que se modifique el sistema de partidos, que se modifique el sistema electoral y que quede intacto el sistema de gobierno. Lo peor que podría pasarnos, insisto, es que la reforma estuviera orientada por la añoranza del pasado y, para decirlo con todas sus letras, ya ha habido textos académicos.

Me refiero a un texto muy importante, muy bien argumentado, incluso muy sofisticado, del doctor Córdova que apareció en *Nexos*, un artículo periodístico del gobernador del Estado de México, Enrique Peña Nieto; y a un artículo de Jorge Castañeda, que con todas sus letras dicen: hay que modificar la forma en que se traducen los votos en escaños para darle, aunque no tenga la mayoría de votos, la mayoría de los escaños.

Me sorprende y me preocupa porque es trastocar uno de los pilares fundamentales de todo el edificio democrático, donde —se supone— debe haber una cierta correspondencia, aunque no exacta, entre votos y escaños. Hoy escribía, un poco jugando con esto, que esta propuesta nos puede llevar a situaciones realmente absurdas: imagina una elección en que un partido saque 35% de los votos, quiere decir que 65% de los votos está disperso en otros partidos. Bueno, el que sacó 35 va a tener mayoría y el 65 restante, que hasta donde entiendo es mayoría dispersa, se convierte en minoría, porque la ley lo obliga.

EO: Otro mecanismo para construir mayorías es tener legisladores solamente electos por mayoría relativa. Eso también derivaría posiblemente en niveles elevados de sobrerrepresentación, pero producto de elecciones directas sobre candidatos específicos. ¿Consideras positivo un sistema de elección así?

JW: Mira, si en el año 2009 en México se hubieran elegido solamente 300 diputados uninominales, el PRI, que obtuvo 38 o 39% de los votos, habría obtenido el sesenta y tantos por ciento de los diputados.

¿Volver a esa fórmula? creo que los datos son muy elocuentes. Claro, lo arroja de una forma más elegante un sistema uninominal que esta famosa cláusula de gobernabilidad. Pero ese tipo de sistemas estuvieron muy atados a los sistemas bipartidistas.

La fórmula uninominal, vigente en los Estados Unidos o en Gran Bretaña, existe porque hay dos partidos y al final acaban más o menos compensándose.

México es un país plural y la ciudadanía ha venido construyendo tres grandes referentes partidistas. Requerimos políticos que se hagan cargo de esa realidad y ofrezcan una vía institucional para su convivencia y su competencia. No un exorcista que quiera convertir por arte de magia, en este caso por arte de ley, a una minoría en una mayoría.

Incluso, sería de la idea de que antes de ir hacia allá, mejor quedémosnos como estamos.

El sistema en relación a la Cámara de Diputados ya le otorga un premio a la mayoría de cerca del 8%. Éste fue fruto de un pacto político que data de 1996. En ese entonces, los que planteaban la representación proporcional estricta asumieron el argumento de quienes decían que en los escenarios futuros probables sería muy difícil que un partido político obtuviera 50% + 1 de los votos. El acuerdo fue no condenar a que nunca hubiera mayoría absoluta.

Desde el otro lado, los que querían la cláusula de gobernabilidad también entendieron que ésta debía tener límites. Es decir, no se le pueden regalar 15 puntos porcentuales de representación a un partido. Entonces se llegó a esa fórmula mexicana, hechiza, de compromiso político. Es más razonable que un partido político que obtenga 42.1% de los votos tenga mayoría absoluta que lo otro. Una cosa es premiar con 8% y otra cosa es premiar con 15. Esto, desde el punto de vista pragmático.

EO: ¿Consideras que es importante construir mayorías en el Congreso mexicano?

JW: Sí, creo que hay que construir mayorías, pero no artificiales. Supongamos que no cambia ninguna coma de la legislación actual, hay que construir mayorías por la vía de la política.

EO: La pregunta, entonces, sería, ¿la falta de mayorías en el Congreso ha sido problemática para el país?

JW: Sí, ha sido problemática. Lo que hay que entender es que esa diversidad que está asentada en el Congreso corresponde a las pulsaciones que hay en la sociedad. Durante la campaña presidencial, el actual presidente, Felipe Calderón, habló de la posibilidad de un gobierno de coalición. Considero que lo hizo adelantándose a la idea de que era muy probable que ni él ni su partido tuvieran mayoría absoluta en el Congreso. Eso es lo que se necesita y hay que hablar en esos términos. Hoy tenemos gobiernos de minoría en México, ése es el problema.

Las artes de la política son las que deben utilizarse para generar coaliciones de gobierno. Se ha optado por coaliciones específicas: para cada punto del orden del día legislativo se arma una coalición.

EO: Otra propuesta ha sido la coalición de partidos en elecciones estatales, lo vemos ahora en diversas candidaturas a gobernador. ¿Cuál es tu opinión sobre coaliciones electorales incluso entre partidos políticos ideológicamente distintos entre sí?

JW: Bueno, eso está legitimado por la ley, por la política y cada quien tendrá su opinión, eso es un tema muy debatible. Para quienes siguen viendo que en algunos estados el eje de la contienda es autoritarismo-democracia, ese tipo de coaliciones parecen naturales. Hay que desmontar, dicen ellos, esta fusión y confusión que todavía hay entre el aparato estatal y el Partido Revolucionario Institucional.

Para quienes leen esas elecciones en términos de izquierda-derecha, pues les parecen reprobables. Para los primeros, la coalición es una suma o hasta una multiplicación; para los segundos puede ser hasta una resta. Eso veremos. Son acuerdos políticos que en este marco se pueden desplegar.

EO: ¿Cuáles han sido las consecuencias de las coaliciones electorales una vez que el candidato ha ganado el gobierno? ¿Es ésta una alternativa a un sistema parlamentario?

JW: En algunos casos las coaliciones que han ganado elecciones en los estados han sido muy frágiles, como ocurrió en Chiapas o en Nayarit. Vamos a ver ahora qué tan fuertes son los compromisos y qué tanto se cumplen.

Contar con una mayoría en el parlamento que arrope, apoye y siga la gestión presidencial es muy importante en un régimen presidencial, eso no lo niego, el asunto es cómo lo construimos, si de manera artificial o con las artes de la política. Un presidente que no tiene mayoría en el Congreso tiene que ofrecerle a algunas de las fuerzas políticas una especie de cogobierno para hacer viable su proyecto.

Los cogobiernos no solamente se generan negociando el gabinete, también se logran negociando un proyecto de gobierno y una plataforma de reformas legislativas.

En un régimen parlamentario se dan cogobiernos de manera más natural y mejor, porque en un régimen parlamentario si no se tiene la mayoría absoluta hay que construirla, y si no se construye no hay gobierno, punto.



*Sección
Bibliográfica*

*México, el nuevo escenario político
ante el bicentenario*
de Manuel Alcántara Sáez
y Ernesto Hernández Norzagaray*

Ernesto Casas Cárdenas**

En plena conmemoración del bicentenario del proceso político y la lucha armada que culminaron con la independencia de México de la corona española, ve la luz una obra excepcional que aborda la compleja, atípica y contingente política mexicana contemporánea. El compendio de investigaciones es producto de una selección rigurosa, sustentada tanto en la profundidad de los trabajos como en la calidad académica de los autores. Entre ellos se encuentra Germán Pérez, quien en “Democracia y malestar global” subraya los problemas de legitimidad del actual gobierno y la debilidad de las instituciones para enfrentar y encauzar el amplio descontento social, lo que en gran medida explica la vigencia de las vías informales para alcanzar acuerdos con los poderes *de facto* que erosionan aún más la vida institucional, mientras las pretendidas grandes reformas estructurales, en gran medida respaldadas por el PRI, no acaban por apuntalar al país en una senda de crecimiento y desarrollo compartido. Al analizar la reforma político-electoral de 2007-2008, en concreto en materia de proselitismo a través de los medios de comunicación, el autor concluye que ha sido insuficiente debido a que no garantiza una mayor deliberación ni elimina la promoción de representantes y funcionarios, como de hecho se ha podido observar.

* Alcántara Sáez Manuel y Ernesto Hernández Norzagaray, coords. 2009. *México, el nuevo escenario político ante el bicentenario*. Salamanca: Universidad de Salamanca.

** Profesor de la Universidad Autónoma de Madrid.

Por su parte, Diego Valadés en “Problemas y perspectivas del sistema presidencial mexicano” alerta sobre la estrecha relación entre la norma constitucional y la cultura autoritaria, por lo que asegura que la pervivencia del presidencialismo está soportada y alojada tanto en la Constitución Política como en la cultura; en este sentido, destaca a la perspectiva patrimonialista del poder político como el factor cultural que acentúa el perfil agonista de la vida política mexicana. Asimismo, identifica a la ausencia de una política de desconcentración de facultades y recursos hacia los estados y a la ineficacia de los instrumentos de control entre los poderes como los epicentros de los problemas que sigue enfrentando México; por lo anterior, plantea que la consolidación democrática del país requiere adecuaciones constitucionales en tal sentido, mirando en especial a los estados de la Federación, donde las desviaciones “caciquiles” están haciendo progresos ostensibles. Asimismo, echa de menos definiciones más razonables en cuanto a la distribución y al control del poder e instrumentos eficaces de acceso a la justicia y para una mejor distribución del ingreso.

Héctor Tejera, en su oportunidad, aborda la “Cultura, política y democracia en México”, destacando el componente cultural intrínseco al ejercicio de la dominación, en referencia a la construcción, reproducción y diseminación de significados, con base en lo cual subraya la preocupación en el ámbito gubernamental por avanzar en la democratización desde un punto de vista institucional; no obstante, advierte que los resultados insuficientes de este esfuerzo y sus repercusiones en la cotidianeidad de millones de ciudadanos han contribuido a que el sentido de la democracia electoral se difumine para ellos. Concluye el autor que en general los partidos políticos impulsan una implicación de los ciudadanos circunscrita a su expresión mínima, mientras que la participación al margen del ámbito electoral es invadida por dichos partidos bajo lógicas autoritarias, patrimonialistas y paternalistas.

Raúl Trejo en “Mediocracia en la democracia” invita a reflexionar que debido a que son un negocio particular, los medios de comunicación ma-

siva observan un funcionamiento por definición antagónico a la democracia, en tanto usufructúan el espacio público en beneficio de élites y grupos, mientras su creciente concentración en pocas manos privadas genera una precaria e insuficiente pluralidad. Al abordar la última reforma constitucional y legal en materia de propaganda política, reconoce que si bien se está ante una incipiente regulación, las posiciones de los partidos respecto de los monopolios Televisa y Televisión Azteca han sido inconsistentes e imprecisas sobre la relación que debiera prevalecer entre el Estado y las empresas mediáticas; a final de cuentas, destaca que la reforma no enfrenta la concentración de muchos medios en pocas manos, visto como el problema fundamental que experimenta el sistema mediático mexicano.

Al selecto grupo se suma Kristin Seffer con el artículo “Política social en México después del cambio”, de cuyo análisis se desprende que si bien el PAN (Partido Acción Nacional) ha pretendido destruir las redes sociales mantenidas históricamente por el PRI (Partido Revolucionario Institucional), al intentar establecer bases de apoyo propias ha reproducido las mismas estructuras autoritarias a partir de la construcción de relaciones clientelistas de patronazgo; y del mismo modo que las del PRI, las estrategias del panismo no han permitido superar la situación de marginalidad en que vive la mayor parte de la sociedad mexicana. Ante esto, analiza los programas sociales del actual gobierno, sustentados en criterios patronales con un profundo acento partidista, constatando que las condiciones de vida y las oportunidades de empleo de los receptores no han mejorado, mientras que se han consolidado las desigualdades y la marginación en las áreas rurales; de manera que con base en la connotación político-económica de democracia que se utiliza en la investigación, y tomando como referente a la política social del PAN, se llega a la conclusión de que en el caso de México no es posible aún hablar de un sistema democrático.

Ernesto Hernández aborda en “Presidencialismo y gobiernos estatales” la figura de los gobernadores como los grandes sujetos políticos del actual contexto nacional, que avanzan en autonomía y capacidad de decisión; en

este marco, pone especial interés en estudiar a la denominada Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago), cuyo nacimiento al amparo de los mandatarios priistas fue intrínseco a la disputa por los recursos económicos de la Federación, una vez que el PRI perdió la Presidencia de la República. Frente a este contexto, el autor inquiere ¿hasta dónde habrá un acercamiento entre poderes sin que la acción de los gobernadores, que son en su mayoría de oposición al PAN, choque con las competencias de los otros Poderes de la Unión?; interrogante que invita a poner sobre la mesa de discusión asuntos colaterales, como el hecho de que la misma presencia de la Conago abona a la informalidad de las relaciones entre los poderes y, por ende, a la falta de transparencia y rendición de cuentas, por lo que más que insistir en constituirse en un poder de facto, la Conago debería luchar porque cada poder cumpla con sus mandatos constitucionales. Asimismo, como otra línea de investigación que abre este trabajo, cabe registrar la gran distancia que media entre la vida poco institucionalizada y democrática de los partidos, y los amplios incentivos de que disponen externamente en el marco del actual sistema de partidos.

Víctor Alejandro Espinoza establece en “Elecciones concurrentes de México” que de manera contraria a la hipótesis del denominado “arrastre” de los comicios federales sobre los locales, la evidencia empírica estaría mostrando que mediante la concurrencia de elecciones se eleva la participación y se acentúa el voto diferenciado; a lo cual agrega el impacto en términos de reducción de costos, homologación de legislaciones, mejor organización y capacitación.

El compendio incluye la investigación de John Ackerman: “En busca de la legitimidad perdida”, en la cual se aborda la reciente reforma electoral perfilando que los consejeros y magistrados han sido incapaces de asimilar y defender el espíritu de la ley, que buscaba consolidar el papel del IFE y del TEPJF como reguladores y defensores del espacio político-electoral. Ackerman comenta que tanto los consejeros como los magistrados han incumplido con los cuatro requisitos indispensables para construir la efectividad y la legitimidad de los organismos electorales: imparcialidad, rigor, valentía y visión.

En concordancia con Pérez y Trejo, destaca que las concesiones inherentes a la redacción de las leyes en materia de medios han permitido la utilización de una variedad de subterfugios para darle la vuelta a las disposiciones constitucionales. Concluye, asimismo, que existen tres desequilibrios estructurales alrededor del ámbito electoral: a) que la ley respectiva está diseñada por los mismos actores que los organismos tienen la obligación y responsabilidad de regular y vigilar; b) que dada la dimensión del premio que implica la victoria electoral, los partidos y candidatos están dispuestos a hacer lo que sea para conseguir los espacios de representación; y c) que la concentración del poder económico, mediático y político en tan pocas manos produce un agravante adicional para las contiendas. De manera que la raíz del problema no es de diseño normativo o institucional, sino más bien de índole cultural, como advierte Tejera.

Por su parte, Luis Eduardo Medina trabaja sobre “Las impugnaciones del proceso electoral de 2009” y concluye que la referida reforma electoral está incompleta, en particular en lo concerniente a la justicia electoral; considerando que los cambios constitucionales y legales incorporaron limitaciones al TEPJF, por ejemplo en el control de la vida interna de los partidos, en la capacidad para instruir la realización de recuentos parciales y en la utilización de tesis jurisprudenciales para, en su caso, anular elecciones.

Flavia Freidenberg en “Oportunistas, idealistas y adversarios en el proceso de reforma electoral en México 2007-2008” busca identificar las preferencias institucionales de los actores que participaron en el proceso de la reforma multicitada. Luego de emprender un análisis comparativo entre las propuestas de cada partido y el texto de reforma finalmente aprobado por los legisladores, la autora concluye que ésta funcionó como un correctivo de las carencias y distorsiones implícitas en las reglas modificadas, por lo que concibe el proceso como un punto de inflexión en el ciclo de reformas electorales. A lo que cabría acotar que considerando tanto las reformas de carácter federal como las estatales, en promedio se han implementado tres por década entre 1976 y 2008, a las que invariablemente sus

autores han ensalzado con diferentes calificativos, incluyendo el de definitivas. Por otra parte, las preferencias en cuanto a instituciones y procedimientos de los actores inmiscuidos en el reciente proceso de reforma electoral, que con seguridad no habrá de ser el último dada la tendencia referida, han podido ser puestas en tela de juicio en el marco de la contienda electoral intermedia de 2009, que, incluso, abre un desafío para posteriores investigaciones sobre el particular.

Igor Vivero Ávila en “El sistema de partidos mexicano después de la alternancia” analiza el cambio desde un sistema de partido hegemónico a uno pluripartidista, competitivo y fragmentado. Escudriñando en la labor legislativa, el autor encuentra áreas de solapamiento ideológico entre los partidos numéricamente más grandes —en concreto entre el PRI y el PAN— en contraste con los limitados puentes que el Partido de la Revolución Democrática establece con éstos. Inferencia que invita al análisis de este fenómeno, que es cada vez más frecuente entre candidatos de los tres partidos en diferentes escenarios y coyunturas de competencia, con las que en aras de alcanzar el poder se quebranta toda apelación a congruencias ideológicas.

La lista de trabajos se enriquece con la investigación de Manuel Alcántara, quien en “Democracia y representación política en la Cámara de Diputados Mexicana” emprende una aproximación a las instituciones políticas del país, a partir de las valoraciones personales de una muestra representativa de legisladores, miembros de la LX Legislatura de la Cámara de Diputados.

El trauma —diría el autor— de un amplio sector de los entrevistados luego del proceso electoral de 2006, en específico de los legisladores del PRD, estaría mostrando un retroceso en las pautas de institucionalización, lo que constituye uno de los principales indicadores de la actual vida política mexicana. Destaca otra inferencia que se desprende del estudio en cuanto a la ubicación en la escala ideológica izquierda-derecha que se autoasignan las tres principales formaciones políticas, aunque en términos

discursivos compitan por un centro por demás difuso. Mientras tanto, en los hechos, la competencia por el poder las ha llevado a aliarse y distanciarse en diferentes contextos, al margen de programas ideológicos y propuestas de gobierno.

La investigación cuantitativa abre vetas de análisis relevantes, como la poca importancia que los entrevistados dan a la sociedad civil en el proceso de construcción de la vida política, más allá del derecho al voto; asimismo, dada la preeminencia de los partidos en la esfera de la política, fenómeno hoy intrínseco al modelo de la representación, esta investigación conmina a explorarlos desde afuera con la finalidad de contrarrestar su visión de la política que asumen en la posición privilegiada de juez y parte que hoy ocupan. Son estas algunas de las múltiples vetas de análisis que abordan los autores de los trabajos que dan forma a la obra, misma que contribuye a enriquecer las herramientas para interpretar y entender los orígenes e inferir las perspectivas de la actual vida política en México.

*Transición. Conversaciones y retratos
de lo que se hizo y se dejó de hacer
por la democracia en México*
de Carmen Aristegui
y Ricardo Trabulsi

Marco Antonio Pérez de los Reyes^{*}

Enrique Inti García Sánchez^{**}

En este libro, la destacada periodista Carmen Aristegui publica 26 entrevistas con personalidades representativas de la vida política y académica del México contemporáneo. Los textos reflejan interesantes reflexiones respecto de la transición democrática en nuestro país. Cada entrevista va acompañada con fotografías de gran formato, tomadas por Ricardo Trabulsi, que contribuyen a revelar la personalidad de los entrevistados.

Para dar una idea global de las personas entrevistadas, éstas se pueden clasificar en dos grandes rubros:

Políticos: Manuel Bartlett, Miguel de la Madrid, Francisco Labastida, Luis H. Álvarez, Jorge G. Castañeda, Santiago Creel, Manuel Espino, Diego Fernández de Cevallos, Vicente Fox, Alonso Lujambio, Manuel Camacho Solís, Cuauhtémoc Cárdenas, Andrés Manuel López Obrador, Porfirio Muñoz Ledo y Rosario Ibarra.

^{*} Investigador del CCJE-TEPJF.

^{**} Asistente de Investigador del CCJE-TEPJF

Académicos: Roger Bartra, Jorge Carpizo, Juan Ramón de la Fuente, Denisse Dresser, Carlos Fuentes, Miguel Ángel Granados Chapa, Enrique Krauze, Lorenzo Meyer, Carlos Monsiváis, Luis Carlos Ugalde y José Woldenberg.

En el primer grupo se encuentran dos ex presidentes de la República, Miguel de la Madrid y Vicente Fox, y aunque los autores del libro tenían considerada también una entrevista con Ernesto Zedillo, éste no aceptó conversar con la periodista para hablar de su desempeño gubernamental, a pesar de que su sexenio quedó enmarcado justo en la llamada transición a la democracia.

La técnica de la entrevista le permite a Aristegui recorrer con precisión el periodo de 1988-2009, en el que diferentes fenómenos políticos, jurídicos y sociales condujeron a un cambio significativo, tanto en las prácticas democráticas como en las instituciones nacionales.

Las preguntas guía de este trabajo son dos:

- ¿Logró México transitar de un régimen autoritario a un sistema democrático?
- ¿Cómo se ve, en la actualidad y a futuro, a la democracia mexicana?

De las reveladoras e interesantes entrevistas destacan las siguientes respuestas:

Luis H. Álvarez. Considera que la llegada del PAN al poder ayudó al proceso de consolidación democrática, pero aún hace falta mucho por hacer, por ejemplo, se necesita de una ciudadanía vigilante y actuante, con plena convicción cívica.

Manuel Bartlett. Describe cómo al interior del PRI, se fue dando paso a posturas conciliadoras que ahora se encuentran inmersas en todo el sis-

tema político. No obstante, opina que para hacerlas vigentes se necesita de una expresión popular fuerte, pues figuras como la revocación de mandato no representan una vía funcional.

Roger Bartra. Opina que ya estamos viviendo bajo una condición democrática representativa, basada en principios de igualdad política y libertad. Sin embargo, aún no se alcanza a consolidar una cultura cívica democrática, lo que origina una clase política fragmentada y confrontada en diversos planos históricos, lo que genera en la sociedad una peligrosa sensación de inestabilidad. Advierte que la izquierda está en crisis en todo el mundo, dado que sus formas de operar han caducado, mientras que la derecha ha ganado bastante terreno.

Manuel Camacho Solís. Afirma que en el año 2000 hubo un error de concepción al pensar que sólo con las reformas electorales se podría establecer una plena legitimación democrática, sin que se procurara llevar a cabo un pacto político con el régimen anterior. En ese orden de ideas, propone, para superar la crisis política actual, conformar una amplia gama de alianzas con grupos que representen diversas opciones políticas.

Cuahtémoc Cárdenas. Resalta la importancia de contar con el acceso a los medios masivos de comunicación para promover las ideas y los cambios políticos. Y puesto que la gente no tiene suficiente confianza en la autoridad electoral, la lucha por el poder ya no se da por alcanzar el triunfo en las urnas, sino por disponer de medios de financiamiento y de divulgación de los contenidos de las campañas electorales.

Jorge Carpizo. Reflexiona respecto de que el avance hacia la democracia en México ha sido un proceso muy lento. Admite que no hay en el mundo una elección perfecta, pero que desde 1994 es muy difícil realizar un

fraude electoral, y se muestra convencido de la alternancia en el poder como una manifestación fehaciente del desarrollo democrático en el país.

Jorge G. Castañeda. Observa que la izquierda se consideró ajena a la alternancia e incluso ha albergado un sentimiento de despojo que en nada ayuda a fomentar la participación ciudadana en las urnas. Además, señala como un grave error el haber pretendido impulsar una reforma fiscal sin llevar a cabo antes la llamada reforma del Estado, que es clave para desmantelar el sistema corporativo imperante.

Santiago Creel. Alerta en el sentido de que el país atraviesa por un momento crítico de la transición democrática para alcanzar un estado de bienestar social. Explica que si bien se ha roto el monopolio político, las estructuras económicas siguen siendo las mismas y no se han establecido nuevas directrices para que un mayor número de mexicanos satisfagan sus necesidades de manera eficiente y digna. Por ello se debe procurar pasar de una democracia de medios a una de fines, que implique la convicción de que la democracia es algo más profundo que un simple cambio de partido en el poder.

Juan Ramón de la Fuente. Destaca que el mayor riesgo en la consolidación del Estado democrático es la proclividad al autoritarismo, el cual, en su opinión, se debe al manifiesto desencanto de la sociedad ante el incremento de la delincuencia y de la inseguridad. Comenta que en la actualidad los líderes de los partidos políticos están más interesados en dirimir sus diferencias coyunturales, que en la solución de los grandes problemas nacionales. Opina que no se advierte la presencia de un gobierno con la suficiente capacidad de convocatoria como para poner punto final a esa problemática que tanto daña al país.

Miguel de la Madrid. Los puntos de vista de este ex presidente generaron una severa reacción de su homólogo Carlos Salinas de Gortari,

debido a que lo involucró en conductas irregulares e ilícitas. Las desautorizaciones y aclaraciones aumentaron la susceptibilidad en temas abiertamente controversiales.

Denise Dresser. Califica a la democracia mexicana actual como oligárquica, puesto que funciona muy bien para sus élites y muy mal para su pueblo. Por ello propone que los mexicanos sean ciudadanos de tiempo completo, que vayan más allá de la simple emisión de sus votos, para ser verdaderos actores políticos, considerando como suyo el espacio de la vida pública y conformando de esta manera una nueva cultura de responsabilidad compartida.

Manuel Espino. Expresa estar confundido sobre la realidad política del país. En su opinión, antes era claro que se vivía en un régimen autoritario, pero ahora se transita por una democracia incipiente e inexperta, en la que no ha sido posible demoler viejas prácticas nocivas que siguen afectando al gobierno y a los partidos políticos.

Diego Fernández de Cevallos. Ve al país ubicado en un momento clave de su historia, en donde la democracia comienza a consolidarse en medio de grandes obstáculos y carencias que ponen en riesgo lo logrado. Sin embargo, vislumbra un panorama de oportunidades, en el que para vencer los retos que plantea la realidad nacional es necesario que los mexicanos cobren conciencia de sus derechos y de sus obligaciones.

Vicente Fox. Hace un amplio relato de su vida política, desde que en 1987 participó en las elecciones para diputados federales, hasta la forma como ha organizado su vida luego de concluido su periodo presidencial en 2006. En su narración se advierten momentos de gran tensión, de optimismo y de desencanto. Sus impresiones resultan interesantes para entender la esfera institucional y humana en la pugna por el poder.

Carlos Fuentes. Concluye que vivimos en un país que tiene una pluralidad real, social, política, económica e intelectual que no se refleja de forma necesaria en la organización de su Estado. Su gran preocupación es que la izquierda mexicana pasa por uno de sus peores momentos, ya que está por completo polarizada. Opina que esta situación representa un reto y que es el momento de construir a la izquierda sobre nuevas bases de desarrollo y de eficiencia.

Miguel Ángel Granados Chapa. Ve al país en una situación muy frágil, en la que convergen varios tipos de crisis, entre ellas: la económica y la de la inseguridad. Para este académico y periodista, su preocupación consiste en que a la brevedad el gobierno pueda encarar estas crisis, que al final, son resultado de que el partido oligárquico no fue sustituido por la democracia, sino por otros poderes políticos y fácticos.

Rosario Ibarra. Describe aspectos importantes de su experiencia como candidata a la presidencia de la República en 1988. Desde su perspectiva, no hay condiciones propicias para una contienda electoral en verdad democrática en México, que tiene como uno de sus principales problemas la extrema miseria que afecta a una gran parte de la población.

Enrique Krauze. Al replantear lo ocurrido en 2006 respecto de la sucesión presidencial, considera muy grave el rompimiento entre la izquierda y el pensamiento liberal, lo que ha propiciado la descalificación y el empobrecimiento de la vida pública. En su opinión, urge encontrar puentes de conciliación y de entendimiento que permitan al país seguir su marcha hacia el logro de una democracia fortalecida y transparente. Al respecto, se muestra optimista cuando afirma que el azar, la imaginación y la sorpresa son parte de la historia, por lo que son de esperarse mejores tiempos para todos.

Francisco Labastida. Piensa que con la alternancia no pasó nada, al contrario, los problemas se agravaron y esto se debe a que falta definir el proyecto de nación al que aspiramos los mexicanos. No obstante, confía en que, a pesar de que se avecinan años difíciles, en la actualidad se debe hacer uso del capital político para lograr acuerdos que permitan salir de la crisis fortalecidos y comprometidos con un nuevo esquema nacional.

Andrés Manuel López Obrador. Afirma que el cambio ocurrido en la transmisión del poder en el año 2000 no fue de fondo sino de forma. Con la experiencia vivida en 2006 se puso de manifiesto el amplio poder de la oligarquía gobernante, pero a la vez se generó una gran concientización nunca antes vista en México. Opina que es de esperarse que haya nuevas oportunidades para alcanzar una auténtica democracia.

Alonso Lujambio. Opina que en términos de construcción democrática lo que siempre se buscó fue la equidad, misma que lamentablemente ahora se encuentra cuestionada en términos formales y también en los hechos. Advierte el grave problema que representa la débil estructura municipal, problema al que no se le ha dedicado el suficiente espacio y que representa uno de los puntos de quiebre de todo el sistema nacional.

Lorenzo Meyer. Califica como un retroceso lo ocurrido en la contienda presidencial de 2006, en la que se evidenció el sacrificio de la izquierda mexicana. Alerta a la opinión pública en el sentido de que siempre se debe contar con una utopía, porque ésta es necesaria para la construcción de la estructura social y política. Un sueño a veces no se puede alcanzar, pero logra potenciar energías y desarrollar actitudes audaces que de una u otra manera contribuyen a lograr los grandes cambios históricos.

Carlos Monsiváis. Se muestra indignado ante el panorama actual de México, en donde la impunidad ya no es una característica de la clase gobernante, sino su razón de ser y su esencia. Ello en el contexto de una derecha perfectamente definida y una izquierda confrontada entre sí. Lo único que queda, dice, es atenuar en lo posible la desigualdad, que viene a ser el signo perdurable y ominoso de nuestro país.

Porfirio Muñoz Ledo. Lamenta el hecho de que México no ha alcanzado a erigirse como un Estado de Derecho y, por lo mismo, aún privan la impunidad y la arbitrariedad, lo que hace muy difícil la construcción y el fortalecimiento de la democracia. A su modo de ver, sería conveniente la renuncia del titular actual del Poder Ejecutivo federal, dado que al no haber suficientes alianzas nacionales para gobernar, se debe buscar una alternativa radical que permita avanzar hacia nuevas formas de democracia.

Luis Carlos Ugalde. Determina que lo positivo que ha dejado la llamada ruta electoral ha sido la generación de contrapesos para desmontar el desmedido poder presidencial. Ahora, dice, el mayor riesgo es pasar a un sobrepeso del Poder Legislativo, esto es, transitar del presidencialismo a la partidocracia.

José Woldenberg. Apunta que lo más difícil de alcanzar en un régimen democrático es la confianza. De igual forma, considera que el debilitamiento del poder presidencial ha propiciado el aumento de poder de los gobernadores, en cuyas entidades federativas suele privar aún la centralización del poder. Por ello, afirma, al hablar de democracia se debe no sólo pensar en lo que ella nos resuelve, sino en los problemas que trae consigo su ejercicio y desarrollo.

La obra incluye un cuadro con información presentada de manera cronológica sobre los acontecimientos más destacados del periodo 1988-2009 en materia de transición a la democracia.

Bajo el rubro “El día que se rompió la regla de oro del sistema político mexicano”, la autora incluye una recopilación de notas periodísticas relacionadas con las ya referidas afirmaciones del ex presidente Miguel de la Madrid. Las 291 páginas de este libro contienen material suficiente e interesante para reflexionar sobre la vida política contemporánea de nuestro país.

Justicia Electoral es una publicación periódica
del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,
se imprimió en septiembre de 2010
en Litográfica Dorantes S.A. de C.V.
Oriente 241-A núm. 29, Col. Agrícola Oriental
C.P. 08500, México, D.F.

El cuidado de la impresión estuvo a cargo
de la Dirección General de Publicaciones y Fomento Editorial,
Ciudad Universitaria, D.F.

Su tiraje fue de 1,500 ejemplares