

Justicia Electoral

Revista del Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación

**Retos en la distribución
de competencias respecto de las
infracciones a los artículos 41
y 134 constitucionales**

María del Carmen Alanís Figueroa

**Reflexiones desde
la magistratura constitucional.
El control constitucional abstracto
de las leyes electorales en
México: paradigmas y propuestas**

Olga Sánchez Cordero de García Villegas

**La participación política
y la reforma electoral
en Argentina**

Alberto Ricardo Dalla Via



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

JE

Justicia Electoral

Revista del Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación

Cuarta Época, vol. 1, núm. 7, 2011

342.702
J888e
2011

Justicia electoral / Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación .— Cuarta época, vol. 1, Núm. 7, 2011 - . — México : Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2011.

v.

ISSN pendiente

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. 7, año 2011.

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

Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, revista periódica, junio 2011. 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 y Contenido: 15006. 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. Constancio Carrasco Daza
Magdo. Flavio Galván Rivera
Magdo. Manuel González Oropeza
Magdo. José Alejandro Luna Ramos
Magdo. Salvador Olimpo Nava Gomar
Magdo. Pedro Esteban Penagos López

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

Lic. Gustavo Everardo Varela Ruiz
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 de Institucionalización de la Perspectiva de Género

Mtro. Paolo César Flores Mancilla
Coordinador Técnico Administrativo

Dr. Enrique Ochoa Reza
Director del Centro de Capacitación Judicial Electoral

Lic. Octavio Ernesto Alejo Nava
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

Mtro. José Izcoatl Bautista Bello
Contralor Interno

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	9
---------------------------	---

Sección Doctrinal

Retos en la distribución de competencias
respecto de las infracciones a los artículos 41
y 134 constitucionales

*Challenges of competence distribution regarding
infringements to Constitution articles 41 and 134*

María del Carmen Alanís Figueroa	15
---	----

Reflexiones desde la magistratura constitucional.
El control constitucional abstracto de las leyes
electorales en México: paradigmas y propuestas

*Reflections from the Constitutional Judiciary.
Abstract Constitutional Control of electoral laws in Mexico:
Paradigms and proposals.*

Olga Sánchez Cordero de García Villegas	41
--	----

El Tribunal Electoral y la forma republicana
de gobierno

*The Electoral High Court and the republican
form of Government*

Manuel González Oropeza	63
--------------------------------------	----

La participación política y la reforma electoral
en Argentina

Political participation and electoral reform in Argentina

Alberto Ricardo Dalla Via	87
--	----

México: reforma electoral de 2007
y su impacto en las elecciones locales

México: Electoral Reform 2007 and its impact on local elections

Pablo Vargas González	117
------------------------------------	-----

Restricciones al derecho de voto

Limits to the right to vote

Gustavo Fondevila y Alberto Mejía	151
--	-----

Antecedentes, evolución y perspectivas de la facultad para determinar la no aplicación de leyes inconstitucionales en materia electoral.

History, evolution and prospects of the power to determine the non application of laws unconstitutional in electoral matters

**Rodolfo Terrazas Salgado
y Rosa María Sánchez Ávila**185

Sección Estados

Vigencia de la causal abstracta de nulidad de elección en México a través del nacimiento de la causal de nulidad de elecciones por violación a principios constitucionales. Caso Yurécuaro, Michoacán

Abstract causal effect of the invalidity of election in Mexico through the inception of invalid election cause of violation of constitutional principles. Case Yurécuaro, Michoacán

**Jorge Alberto Zamacona Madrigal
y Martha Margarita García Rodríguez**257

Sección Entrevista

Conversando con George Philip

Enrique Ochoa Reza289

Sección Documental

Candidatos independientes y sistema de elección.

61-2009. Inconstitucionalidad299

1911. Las primeras elecciones de un país en transición

1911. The first elections of a country in transition

**Marco Antonio Pérez de los Reyes
y Enrique Inti García Sánchez**359

Sección Bibliográfica

Derecho Electoral Mexicano. Una Visión Local: Jalisco

Gabriela Dolores Ruvalcaba García397

Lo que queda de la izquierda.

Relatos de las izquierdas latinoamericanas

Rafael Caballero Álvarez403

Presentación

En el número 7 de la revista *Justicia Electoral* presentamos una selección de artículos de importantes autoridades en el ámbito electoral nacional e internacional, así como de prestigiados académicos.

En esta ocasión, dos magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) colaboraron en la integración del contenido de la revista, entre ellos la magistrada presidenta María del Carmen Alanís Figueroa.

La sección Doctrinal comienza precisamente con el artículo de la magistrada Alanís Figueroa, en el que aborda el tema del establecimiento de la regulación para la difusión de propaganda gubernamental y la utilización de recursos públicos en el marco de la reforma constitucional y legal de 2007-2008.

El tema se torna polémico debido a que la legislación establece con exactitud, sólo en algunos casos, qué autoridades son competentes para aplicar la regulación en términos de propaganda gubernamental. En el escrito, el lector podrá revisar algunos de los principales fallos que la Sala Superior del TEPJF ha resuelto al respecto.

Olga Sánchez Cordero, ministra de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), plantea en su entrega una revisión integral a la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), con el propósito de mantener el equilibrio del esquema democrático mexicano que han fomentado las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad.

La nueva forma de resolver asuntos en el TEPJF es revisada por el magistrado Manuel González Oropeza. En su trabajo, afirma que a lo largo de 14 años las resoluciones del Tribunal han estado enmarcadas por una postura moderna y actual, que se formalizó con la reforma consti-

tucional y legal de 2007-2008; esta postura ha sido la forma republicana de gobierno.

El trabajo de Alberto Ricardo Dalla Via, presidente de la Cámara Nacional Electoral Argentina, aborda el tema de la participación política en Argentina luego de la reforma constitucional de 1994, que incorpora “Nuevos derechos y garantías”, ampliando de esta manera el catálogo clásico, introduciendo derechos de incidencia colectiva. Lo novedoso es la incorporación de derechos colectivos políticos, denominados como de tercera generación.

El trabajo de Pablo Vargas, profesor de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, desarrolla las repercusiones de la reforma electoral de 2007 en el ámbito local. El autor argumenta que realizando una comparación con el impacto generado por las reformas electorales precedentes, es probable que algunas propuestas específicas no sean aplicadas localmente; por tanto, sería necesaria la implementación de una reforma electoral complementaria.

Gustavo Fondevila y Alberto Mejía, del Centro de Investigación y Docencia Económicas, estudian las restricciones a los derechos políticos de los extranjeros en México. Dentro de las restricciones establecidas se encuentran la imposibilidad de votar y ser votados, además de las posibilidades de participación en la vida política del país.

Los autores establecen que la legislación suele ser paradójica; por un lado, el extranjero está obligado a contribuir fiscalmente al mantenimiento del bienestar comunitario, pero carece del derecho a participar en los procesos de toma de decisiones respecto de ese bien común.

Rodolfo Terrazas Salgado y Rosa María Sánchez Ávila, funcionarios del TEPJF, realizan un recorrido desde la reforma constitucional y legal de 1996 hasta la de 2007-2008 en lo relativo a la facultad del TEPJF para resolver la no aplicación de leyes inconstitucionales en materia electoral.

En la sección Estados se presenta el trabajo de Jorge Alberto Zamacón y Martha Margarita García Rodríguez. En este texto se aborda el tema

de la vigencia de la causal abstracta de nulidad, por medio del surgimiento de la nulidad de elecciones por violación a los principios constitucionales. El caso de referencia es la elección del ayuntamiento de Yurécuaro, Michoacán, de 2007.

El argumento de fondo radica en afirmar que las elecciones son el mecanismo para asignar representantes del pueblo a través del sufragio; para lograrlo, el voto debe ser libre y estar exento de opiniones que condicionen su sentido.

La sección Documental presenta dos textos: el primero de ellos es una resolución de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador, de junio de 2010. El fallo de la Corte fue declarar inconstitucional el artículo 215 del Código Electoral de ese país debido a que viola los artículos 72 y 126 de la Constitución, relativos al voto libre de los ciudadanos. El argumento central es que “el sistema de lista cerrada y bloqueada ocasiona en el derecho de los ciudadanos a ejercer el sufragio activo libremente, con plena capacidad de opción, es desproporcionada”.

El otro trabajo de esta sección es un texto de Marco Antonio Pérez de los Reyes y Enrique Inti García, funcionarios del TEPJF, quienes realizan un recuento por el primer ejercicio comicial en México en 1911. En este ejercicio histórico sobresalen dos momentos clave: el primero de ellos es la dictadura de Porfirio Díaz y los procesos electorales posteriores, y en segundo lugar las reformas en materia electoral maderistas. El año de 1911 es manejado como un periodo de transición entre un gobierno dictatorial y la apertura democrática.

En la sección Entrevista, nos engalana la conversación del doctor George Philip, jefe del Departamento de Gobierno y profesor de la *London School of Economics and Political Science*, con el doctor Enrique Ochoa Reza. En esta entrevista se pueden observar interesantes reflexiones sobre el último proceso electoral vivido en el Reino Unido.

Como ya es tradición, contamos con dos reseñas de libros elaboradas por Gabriela Dolores Ruvalcaba García y Rafael Caballero Álvarez.

Esperamos que el lector disfrute de los diversos puntos de vista y el análisis realizado por los autores en sus textos y que esto lo incentive a continuar reflexionando sobre los temas que construyen día con día nuestra democracia.

*Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación*

Sección
Doctrinal

Retos en la distribución de competencias respecto de las infracciones a los artículos 41 y 134 constitucionales

*Challenges of competence distribution regarding infringements
to Constitution articles 41 and 134*

María del Carmen Alanís Figueroa*

RESUMEN

Las reformas constitucional y legal de 2007-2008 establecieron una estricta regulación para la difusión de propaganda gubernamental y la utilización de recursos públicos; sin embargo, sólo en algunos casos se precisaron con exactitud las autoridades competentes para aplicar esa regulación. Esta omisión legislativa, las muy diversas normas en los ámbitos federal y local, y el natural desfase entre la geografía electoral y la cobertura de las señales de radio y televisión, plantean retos significativos para definir qué autoridades son competentes para conocer de infracciones al nuevo marco normativo en materia electoral. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) ha definido algunos supuestos de competencia, principalmente a partir de criterios como la afectación a normas electorales y la naturaleza federal o local de esas normas. Estos criterios resuelven en gran medida las dudas sobre qué autoridades son competentes para conocer de infracciones a los artículos 41 y 134 constitucionales. Sin embargo, ni estos criterios ni la legis-

* Magistrada presidenta del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

lación vigente son suficientes para esclarecer todos los supuestos implicados en la regulación sobre la difusión de propaganda gubernamental y el manejo parcial de recursos públicos en el ámbito electoral.

PALABRAS CLAVE: reforma constitucional, artículos 41 y 143 constitucionales, propaganda gubernamental, recursos públicos.

ABSTRACT

The constitutional and legal reforms of 2007-2008 established a strict regulation for the broadcasting of government advertising and use of public resources. But, only in some cases it was pointed which authorities was able to implement this regulation. This legislative omission, the very different rules in federal and local levels, and the natural gap between the electoral map and the coverage of radio and television signals, pose significant challenges to determine which authorities have jurisdiction over violations of the new framework policy on electoral matters. The Electoral High Court has identified some cases of competition, mainly from the effect on criteria such as electoral rules and the federal or local nature of these standards. These criteria largely resolved the doubts which authorities have jurisdiction over violations of Articles 41 and 134 of the Constitution. However, neither the criteria nor the existing legislation is sufficient to clarify all the assumptions involved in the regulation on the dissemination of government propaganda and partial management of public resources in the electoral field.

KEYWORDS: constitutional reform, constitutional articles 41 and 143, government propaganda, public resources.

El contenido de la reforma electoral de 2007-2008

A finales de 2007 y a principios de 2008, el Constituyente permanente y el Congreso de la Unión aprobaron, respectivamente, reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) (DOF del 13 de noviembre de 2007 y 14 de enero de 2008). Estas reformas tuvieron como propósitos, entre otros, que los servidores públicos de todos los órdenes de gobierno se conduzcan con absoluta imparcialidad en el manejo y aplicación de los recursos públicos bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos; y poner fin a la indebida práctica de que los servidores públicos utilicen la propaganda oficial para promover su imagen personal (Comisión Permanente 2007).

Los propósitos señalados se reflejaron esencialmente en una nueva redacción del artículo 41 constitucional y en la adición de los párrafos séptimo, octavo y noveno (antes sexto, séptimo y octavo)¹ al artículo 134 del mismo ordenamiento. Su texto es el siguiente:

Artículo 41.- El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

¹ Mediante decreto posterior a la reforma electoral mencionada, publicado en el DOF el 7 de mayo de 2008, se adicionó un segundo párrafo al artículo 134 constitucional.

...

III. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social.

...

Apartado C.

...

Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

Apartado D. Las infracciones a lo dispuesto en esta base serán sancionadas por el Instituto Federal Electoral mediante procedimientos expeditos, que podrán incluir la orden de cancelación inmediata de las transmisiones en radio y televisión, de concesionarios y permisionarios, que resulten violatorias de la ley.

...

Artículo 134.-

...

Los servidores públicos de la Federación, los Estados y los municipios, así como del Distrito Federal y sus delegaciones, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública

y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

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

Las normas transcritas establecen dos prohibiciones relevantes en materia electoral. Primero, a partir del inicio de las campañas electorales federales y locales² y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión de toda propaganda gubernamental en los “medios de comunicación social”, entre ellos radio y televisión.³ Y segundo, ningún servidor público puede emplear recursos públicos o promocionar su imagen para influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos, lo que implica también una limitante a las características y contenido de la propaganda de las instituciones públicas.

Es importante precisar que las prohibiciones a que se refieren los párrafos séptimo y octavo del artículo 134 constitucional no se circunscriben a la materia electoral. De hecho, sus efectos parecen estar más inclinados a establecer responsabilidades administrativas para los servidores públicos. Sin embargo, a la par de tutelar el manejo imparcial de recursos pú-

² El concepto temporal de “campañas” a que se refiere esta norma se debe interpretar en sentido estricto. La prohibición no abarca las precampañas o los periodos que puedan transcurrir entre el inicio de un proceso electoral y el inicio de la precampaña, o entre el final de ésta y el inicio de las campañas. Esta interpretación estricta o literal de la norma dio lugar a que, mediante sentencia dictada en el SUP-AG-45/2010, la Sala Superior del Tribunal Electoral de la Federación resolviera interrumpir el carácter obligatorio de la tesis de jurisprudencia 11/2009, en la que se extendía la prohibición al periodo de precampañas.

³ El artículo 5 de la Ley Federal de Radio y Televisión señala que el radio y la televisión tienen la función social de contribuir al fortalecimiento de la integración nacional y al mejoramiento de las formas de convivencia humana. En especial están obligadas a procurar, entre otras cuestiones, el fortalecimiento de las convicciones democráticas.

blicos, protegen que la equidad en la competencia entre partidos políticos no se vea afectada como consecuencia de un indebido manejo de esos recursos. El presente estudio se enfoca en este segundo aspecto, en la materia estrictamente electoral.

A partir de esta reforma federal, las 32 entidades federativas del país debiesen adoptar en sus respectivas legislaciones la prohibición prevista en el artículo 41, base III, apartado C, segundo párrafo de la CPEUM. Y con excepción de Colima y Sinaloa, todas han reflejado en sus normas locales el principio de imparcialidad previsto en los párrafos séptimo y octavo del artículo 134 constitucional. Por su parte, el Cofipe regula estas prohibiciones en sus artículos 2, párrafo 2, 228 párrafo 5, y 347.

La difícil instrumentación de la regulación en materia de comunicación política y electoral: ámbitos de validez y coberturas

En principio, parecería que no tendría por qué presentarse un conflicto de competencias para conocer de las infracciones que se cometieran a las prohibiciones mencionadas. Cada entidad federativa y la Federación tienen su propia regulación. Por tanto, cada autoridad, en su ámbito territorial de competencia, aplicaría la ley y sancionaría su incumplimiento, salvo que la norma constitucional federal estableciera una competencia expresa a favor de otra autoridad, como se verá más adelante en el caso del Instituto Federal Electoral (IFE).

Sin embargo, algunas de las conductas reguladas por los artículos 41 y 134 de la Constitución General de la República ocurren a través del radio y la televisión. Esta peculiaridad conlleva algunas complicaciones. La más importante es que la cobertura de las señales de radio y televisión abierta (radiodifundidas)⁴ no coincide con los límites territoriales marcados por la

⁴ En términos del artículo 2 de la Ley Federal de Radio y Televisión, el “servicio de radiodifusión es aquél que se presta mediante la propagación de ondas electromagnéticas de señales de audio o de audio y video asociado, haciendo uso, aprovechamiento o explotación de las bandas de

geografía político-electoral del país. Es decir, la señal de una estación de radio o de un canal de televisión puede verse y escucharse en más de un distrito electoral, un municipio o entidad federativa.

Este fenómeno puede obedecer a dos causas. Una de ellas es que la emisora de radio o televisión difunda su señal con tal potencia que alcance, por ejemplo, a más de una entidad federativa.⁵ En principio, es materialmente imposible controlar este fenómeno, pues el alcance de una señal radiodifundida depende de una multiplicidad de factores electromagnéticos, meteorológicos y orográficos que escapan a la configuración tecnológica. E incluso las propias estaciones y canales de radio y televisión están obligadas por su título de concesión o permiso a difundir su señal con una potencia determinada.

Otra causa es que la estación o canal de radio o televisión “repita” o retransmita la señal de una emisora ubicada en otro estado de la República. Esto sucede cuando, por ejemplo, un canal de televisión de Hermosillo, Sonora, difunde una programación idéntica a la de otro canal ubicado, digamos, en el Distrito Federal. No es que la señal de la emisora capitalina llegue hasta la ciudad de Hermosillo, sino que en virtud de convenios comerciales o de condiciones de operación preestablecidas, una emisora retransmite la señal de la otra. A diferencia del primer supuesto, este fenómeno sí es controlable en principio, pues depende de que el canal o estación que retransmite disponga de la infraestructura y el personal adecuados para transmitir su propia programación.⁶

frecuencias del espectro radioeléctrico atribuido por el Estado precisamente a tal servicio; con el que la población puede recibir de manera directa y gratuita las señales de su emisor utilizando los dispositivos idóneos para ello”. Es decir, lo que coloquialmente se conoce como “televisión abierta”.

⁵ Por ejemplo, la XEW-TV Canal 2 del Distrito Federal se ve y se escucha también en algunas regiones del Estado de México. Para consultar los mapas de cobertura de las emisoras de radio y televisión que transmiten en México se recomienda consultar la siguiente dirección electrónica: http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Mapa_de_Coberturas_de_Radio_Television/.

⁶ Este fenómeno de “repetidoras” y “bloqueos” plantea considerables problemas jurídicos que no serán objeto de análisis en el presente artículo. Para consultar algunos criterios sobre este tema que ha emitido la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Estas circunstancias, sumadas a las diferentes regulaciones electorales de cada entidad federativa e incluso de la propia Federación, complican enormemente la interpretación sobre cómo establecer las competencias para aplicar la regulación en materia de propaganda gubernamental.

Se puede dar el caso de que un funcionario público (por ejemplo, un gobernador) contrate la difusión de promocionales de su informe de gobierno en las emisoras de radio y televisión ubicadas en su entidad federativa, pero que las señales de éstas alcancen a cubrir parte del territorio de un estado vecino en el que se está llevando a cabo un proceso electoral. Es posible que las autoridades electorales y partidos políticos involucrados en esa elección consideren que la difusión de la propaganda del gobernador del estado vecino afecta la equidad en la contienda. Pero no queda claro si las autoridades de la entidad en periodo electoral tendrían facultades suficientes para sancionar al gobernador del estado vecino con fundamento en las disposiciones de una entidad que no es la suya. El supuesto de “invasión” mediática podría presentarse no sólo entre dos entidades federativas, sino también entre un estado y la Federación (por ejemplo, el caso de un legislador federal difundiendo su informe con recursos públicos en un estado con proceso electoral).

El desfase entre la geografía de las señales radiodifundidas y la geografía y regulación político-electoral plantea los retos de:

1. Definir en qué supuestos una autoridad es competente para conocer de infracciones a la regulación sobre propaganda gubernamental.
2. Establecer claramente los ámbitos de validez de las distintas regulaciones que existen al respecto y qué autoridades son competentes para sancionar su incumplimiento.

La Sala Superior del TEPJF ha sentado diversos criterios para definir estas cuestiones.

se recomienda consultar las sentencias dictadas en los expedientes SUP-RAP-52/2010, SUP-RAP-117/2010 y SUP-RAP-204/2010.

Competencias exclusivas del Instituto Federal Electoral. Artículo 41 constitucional

El IFE es la única autoridad competente para conocer y sancionar cualquier incumplimiento a la prohibición prevista en el artículo 41, base III, apartado C, segundo párrafo de la Constitución. Esta norma establece que, a partir del inicio de “las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental”, con excepción de “las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia”. La prohibición se extiende a prácticamente todas las autoridades del país, independientemente del ámbito al que pertenezcan o el régimen constitucional al que estén sujetas.

Esto significa que la autoridad federal administrativa electoral tiene facultades exclusivas para conocer y sancionar la infracción a la prohibición citada, incluso cuando la difusión de la propaganda gubernamental afecte exclusivamente al proceso electoral de una entidad federativa.

El régimen competencial y las facultades exclusivas descritas están previstos expresamente por la CPEUM en su artículo 41, base III, apartado D. Esa disposición establece que las infracciones a lo dispuesto en la base III del propio artículo 41 constitucional serán sancionadas⁷ por el IFE mediante

⁷ En este punto cabe precisar que, no obstante la disposición constitucional señala expresamente que el IFE sancionará las infracciones que se cometan a la base III de ese artículo, la legislación federal no prevé sanción alguna para los servidores públicos que difundan propaganda gubernamental durante campañas electorales. Un ejemplo emblemático es el de los recursos de apelación SUP-RAP-119/2010 y acumulados, en los que se determinó que el Titular del Poder Ejecutivo Federal, Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, violó esa prohibición, pero que su conducta no era sancionable por no existir norma jurídica alguna que establezca el respectivo catálogo de sanciones.

procedimientos expeditos⁸ y en esa misma base III se encuentra el apartado C, segundo párrafo, que establece la prohibición en estudio.

La Sala Superior del TEPJF sostuvo el criterio de que el único competente para conocer y sancionar cualquier incumplimiento de la prohibición a la difusión de propaganda gubernamental en tiempos electorales, es el IFE, en las sentencias recaídas a los recursos de apelación SUP-RAP-12/2010 y SUP-RAP-184/2010, así como en la ejecutoria dictada en el juicio de revisión constitucional SUP-JRC-51/2010.

Reglas de competencia respecto del artículo 134 constitucional

El artículo 134 constitucional, en cambio, no precisa con tal claridad los supuestos y las autoridades competentes para conocer de infracciones a sus párrafos séptimo y octavo. Esta norma se limita a establecer en su párrafo noveno que “las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar”.

En este mismo sentido, los artículos Tercero y Sexto Transitorios del Decreto publicado en el DOF el 13 de noviembre de 2007 (por el que se adicionan, entre otros, los tres párrafos finales del artículo 134 de la Constitución) establecen que tanto el Congreso de la Unión como las legislaturas de los estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal están obligados a adecuar su legislación a lo dispuesto por el decreto citado, a fin de que las nuevas disposiciones tengan aplicación efectiva y operatividad en cada uno de esos ámbitos.

⁸ Los “procedimientos expeditos” a que se refiere esta disposición son los procedimientos especiales sancionadores regulados en el Libro Séptimo, Capítulo Cuarto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Así lo ha establecido la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en las sentencias dictadas en los expedientes SUP-RAP-12/2010 y SUP-JRC-51/2010. Asimismo, resulta aplicable al caso, *mutatis mutandi*, la tesis de jurisprudencia 10/2008, de rubro PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. ES LA VÍA PREVISTA PARA ANALIZAR VIOLACIONES RELACIONADAS CON PROPAGANDA POLÍTICA O ELECTORAL EN RADIO Y TELEVISIÓN.

En otras palabras, la CPEUM prevé la posibilidad de que existan hasta 33 legislaciones distintas sobre esta prohibición: una en el ámbito federal y 32 en el ámbito local. De hecho, como se refiere en párrafos anteriores, al mes de enero de 2011, 30 entidades federativas ya han incorporado a sus constituciones y legislaciones las prohibiciones previstas en los párrafos séptimo y octavo del artículo 134 de la Constitución general.

En este contexto, la Sala Superior del TEPJF concluyó que la competencia para conocer y, en su caso, sancionar⁹ los incumplimientos a esta prohibición se define en función de la afectación o no al ámbito electoral y a la naturaleza federal o local de las normas afectadas. Así, una autoridad electoral es competente para conocer de la utilización parcial de recursos públicos y la difusión de propaganda gubernamental que promueva la imagen de un funcionario público, cuando estos actos afecten la equidad en la competencia entre los partidos políticos en el ámbito que le corresponda, ya sea local (en una entidad federativa específica), ya sea federal. De esta manera, si el ámbito electoral afectado es el federal, el IFE será la autoridad competente. En cambio, si la afectación electoral se refleja en el ámbito de alguna entidad federativa, la competencia se actualizará a favor de la autoridad local que determine la legislación respectiva.¹⁰

Esta regla de competencia implica un supuesto adicional para el caso de difusión de propaganda gubernamental en radio y televisión que promueva la imagen de un servidor público: no importa la ubicación geográfica desde la cual se transmita la señal radiodifundida que contiene la propaganda, sino el ámbito de afectación electoral (SUP-RAP-76/2010). Así, cuando un servidor público del ámbito local ordene la difusión de propaganda guber-

⁹ Al igual que en el caso del artículo 41, base III de la Constitución, la legislación secundaria federal y local ha sido omisa en establecer un catálogo de sanciones aplicable a los servidores públicos que violen las prohibiciones previstas en el artículo 134 constitucional, párrafos séptimo y octavo.

¹⁰ Véase SUP-RAP-23/2010 del 7 de abril de 2010; SUP-RAP-55/2010 del 23 de junio de 2010; SUP-RAP-76/2010 del 7 de julio de 2010; SUP-RAP-184/2010 del 8 de diciembre de 2010; SUP-JRC-210/2010 del 25 de agosto de 2010; y SUP-JRC-06/2011 y SUP-JRC-13/2011 del 26 de enero de 2011.

namental con promoción personalizada en radio y televisión, la autoridad competente para determinar si se vulnera o no la equidad electoral en el ámbito federal será el IFE. O bien, será la autoridad local la que determine si dicha propaganda afecta o no la equidad en la contienda entre los partidos políticos en su entidad federativa, incluso cuando se trate de un funcionario federal o de una entidad federativa distinta.

Reglas especiales de competencia para el artículo 134

Es común que los inconformes presenten sus escritos de queja ante las autoridades sin alegar afectación a un proceso electoral específico o sin indicar expresamente una posible vulneración a normas electorales que son competencia de la autoridad ante la que actúan. En este caso, toda autoridad electoral que reciba una denuncia de hechos que pudieran vulnerar bienes jurídicos de orden público —como el de equidad e igualdad en la contienda electoral previstos en el artículo 134 constitucional— deberá asumir competencia para conocer del asunto, sin importar que el escrito de queja o demanda adolezca de las deficiencias señaladas.

Una vez asumida la competencia, si en el estudio de fondo la autoridad concluye que los hechos denunciados no afectan normas electorales de su incumbencia, entonces deberá declarar infundado el procedimiento sancionador y remitir el asunto al órgano o la autoridad que considere competente.¹¹ Esta regla busca privilegiar el acceso a la justicia consagrado en el artículo 17 constitucional.

Por otro lado, la regla general es que cuando una conducta infractora de los párrafos séptimo y octavo del artículo 134 constitucional incide en un proceso electoral local o en normas electorales de ese ámbito, las autoridades de la entidad federativa afectada serían las idóneas para pro-

¹¹ Véase SUP-RAP-19/2010, SUP-RAP-184/2010, SUP-JRC-06/2011 y SUP-JRC-13/2011 de fechas 7 de abril, 7 de julio, 8 de diciembre, 25 de agosto de 2010 y del 26 de enero del 2011, respectivamente.

nunciarse al respecto. Sin embargo, el IFE puede asumir la competencia cuando se presente cualquiera de dos supuestos:¹²

1. Cuando celebre convenios con las autoridades electorales locales para organizar las elecciones en términos de lo previsto en el artículo 116, fracción IV, inciso d) de la CPEUM.¹³
2. Cuando la conducta infractora afecte simultáneamente a un proceso electoral federal y a uno local por ser concurrentes, y siempre que resulte jurídicamente imposible dividir la materia de la queja que se presente para denunciar esa conducta.

Hasta este punto, las reglas de competencia para conocer de infracciones a los artículos 41, base III, apartado C, segundo párrafo, y 134, párrafos séptimo y octavo de la CPEUM en materia de difusión de propaganda gubernamental se pueden sintetizar de la siguiente manera:

Competencia para conocer las infracciones

Autoridad competente	IFE	Autoridad local	Otra autoridad (conoce responsabilidad de servidores públicos)
Violaciones al artículo 41, base III de la CPEUM	En cualquier supuesto.	X	X

¹² Véase SUP-RAP-23/2010; SUP-RAP-55/2010; SUP-RAP-76/2010 y SUP-RAP-184/2010 de fechas 7 de abril, 23 de junio y 7 de julio de 2010 respectivamente.

¹³ Esta norma establece que las autoridades electorales locales de carácter administrativo pueden convenir con el IFE que éste se haga cargo de la organización de los procesos electorales locales.

Continuación.

Violaciones al artículo 134, párrafos séptimo y octavo de la CPEUM	Siempre que afecte procesos o normas electorales federales, o que afecte simultáneamente a un proceso o norma local y resulte imposible escindir la materia de la queja.	Siempre que afecte procesos o normas electorales locales.	Según lo disponga la legislación local o federal (contralorías, auditorías superiores, etcétera).
--	--	---	---

1. El IFE es la única autoridad competente para conocer y sancionar infracciones al artículo 41 constitucional, en determinancia de su función administradora única en materia de acceso a radio y televisión.
2. La competencia para conocer de las infracciones al artículo 134 se definen en función del proceso electoral afectado y de la naturaleza federal o local de las normas violadas: si es federal, entonces el IFE es autoridad competente para conocer de la infracción; si es local, entonces la autoridad local respectiva asumirá competencia para el mismo efecto; en caso de que se afecte simultáneamente a un proceso local y a uno federal y no sea posible dividir la materia de la queja, entonces la competencia para conocer de la infracción en materia electoral se actualizará a favor del IFE.
3. Si en el escrito de demanda no se precisan las normas o el proceso electoral afectado o no se indica expresamente una vulneración al proceso electoral o legislación competencia de la autoridad receptora de la queja, entonces la autoridad asumirá competencia para conocer del asunto y, en el estudio de fondo, determinará si se actualiza o no afectación alguna al proceso o normatividad electoral de su competencia. Resuelta esa cuestión, la autoridad procederá a dictar sentencia de fondo y, de resultar competente, a imponer la sanción que corresponda, o bien, remitirá el asunto a la autoridad que considere competente para esos dos efectos.

El artículo 228 del Cofipe

Otra cuestión que ha provocado intensos debates sobre los alcances de las competencias y facultades de las autoridades electorales frente a la difusión de propaganda gubernamental es lo previsto en el artículo 228, párrafo 5 del Cofipe.

Esa disposición señala que “para los efectos de lo dispuesto por el artículo 134 párrafo séptimo (ahora octavo) de la Constitución”, el informe anual de labores, así como los mensajes que para darlos a conocer se difundan en los medios de comunicación social, no serán considerados como propaganda, siempre que se limite su difusión a una emisión por año, en estaciones y canales con cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público y no exceda de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe, además que en ningún caso podrá tener fines electorales o realizarse dentro del periodo de campaña electoral.

A su vez, el referido párrafo octavo del artículo 134 constitucional establece que la propaganda en cualquier modalidad de comunicación social que difundan los poderes públicos, órganos autónomos, dependencias y entidades de los tres órdenes de gobierno nunca debe incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

La discusión ha girado en torno a si el artículo 228, párrafo 5 del Cofipe es aplicable tanto al ámbito local como federal, o sólo a este último. Esta distinción es relevante porque esa norma prevé algunos supuestos en los que no resulta aplicable la prohibición de difundir propaganda gubernamental con elementos de promoción personalizada y, hasta enero de 2011, sólo 14 entidades federativas han adoptado en sus legislaciones una disposición similar.

Existen al menos tres argumentos para sostener que el artículo 228, párrafo 5 del Cofipe es de naturaleza exclusivamente federal y que el IFE es la única autoridad competente para aplicarlo en el ámbito electoral federal.

1. El primero de ellos es que el mismo artículo 228 párrafo 5 del Cofipe señala que su contenido se establece “para los efectos de lo dispuesto por el artículo 134 párrafo séptimo (ahora octavo) de la Constitución”, por lo que dicha norma debe entenderse vinculada y limitada por el precepto constitucional que reglamenta. De ahí que para el artículo 228, apartado 5 del Cofipe, rijan las mismas reglas que para el artículo 134 constitucional.¹⁴
2. Uno más consiste en que el artículo 228, párrafo 5 fue emitido por el legislador federal ordinario en cumplimiento al último párrafo del artículo 134 constitucional, que dispone que las leyes, “en sus respectivos ámbitos de aplicación”, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, esto es, los párrafos séptimo y octavo. De ahí que deba entenderse que dicho precepto está limitado al ámbito de aplicación del propio código que la contiene, es decir, el Cofipe.

En términos de su artículo 2º, inciso c), el Cofipe reglamenta la función estatal de organizar las elecciones de los integrantes de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión. Por ende, sería inadmisibles asumir que el artículo 228, apartado 5, puede aplicarse respecto de conductas que no se relacionen con esos procesos electorales federales, pues implicaría admitir que esa ley rige fuera de su “respectivo ámbito de aplicación”, lo que sería contrario a lo considerado en el último párrafo del artículo 134 constitucional.¹⁵

3. Finalmente, se expone que la propia CPEUM prevé que la organización de los procesos electorales se regule en las respectivas legislaciones (federal o locales) y esté a cargo de organismos especializados en cada uno de esos ámbitos.

El artículo 41, base V, de la Constitución prevé que la función estatal de organizar las elecciones federales corresponde al IFE. Este

¹⁴ Véase SUP-RAP-76/2010 (7 de julio de 2010).

¹⁵ Véase SUP-RAP-76/2010 (7 de julio de 2010).

organismo público únicamente puede intervenir en la organización de procesos electorales locales cuando se haya celebrado convenio con las autoridades competentes de las entidades federativas, en los términos que establezca la ley correspondiente.

Por otra parte, el artículo 116, fracción IV de la Constitución federal dispone que las constituciones y leyes de los estados en materia electoral garanticen que las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones.

Como se puede observar, de las disposiciones constitucionales citadas se desprende que existe el IFE y en cada entidad federativa, una autoridad administrativa encargada de las elecciones locales.

En este orden de ideas, al IFE le corresponde organizar y vigilar las elecciones federales con base en lo dispuesto en el Cofipe (que regula la organización de elecciones federales), y a las autoridades administrativas locales organizar y vigilar las elecciones de la respectiva entidad federativa, con apoyo en la legislación local correspondiente.

El corolario de este razonamiento es que el IFE debe verificar si los informes anuales de los servidores públicos, así como su difusión inciden en un proceso electoral federal y, de ser así, determinar si se cumple con los requisitos del citado artículo 228, párrafo 5, para no considerarlos como propaganda gubernamental. Pero si determina que el informe o su difusión no tienen incidencia en un proceso federal electoral, entonces el IFE no verificará la aplicación del multicitado artículo.

De igual manera en las entidades federativas, de encontrarse prevista una norma similar al artículo 228 del Cofipe, la autoridad administrativa local debe proceder a analizar, en primer término, si tiene incidencia en el respectivo proceso electoral para analizar con posterioridad la aplicación de la norma correspondiente.

Algunas confusiones sobre el tema: facultades exclusivas en radio y televisión

Las conductas violatorias a lo dispuesto en los artículos 41, base III, apartado C, segundo párrafo, y 134, párrafos séptimo y octavo constitucionales se pueden llevar a cabo por diversos medios, entre ellos, la difusión de propaganda gubernamental en radio y televisión.

La interpretación del régimen de competencias para conocer de ese tipo de conductas infractoras ha dado lugar a algunas confusiones, principalmente derivadas de las facultades del IFE en materia de radio y televisión. Sin embargo, el debate puede ser zanjado si se parte de la idea de que cualquier conducta u omisión puede actualizar simultáneamente diversos supuestos normativos en distintos ámbitos y materias.

El IFE es la única autoridad competente para conocer de todas las infracciones que se cometan en términos de la base III del artículo 41 constitucional, tanto en procesos federales como locales y fuera de ellos.¹⁶ Esa norma no sólo prohíbe la difusión de propaganda gubernamental durante las campañas y hasta la jornada electoral de cualquier proceso electoral federal o local, sino que también prevé algunas otras conductas infractoras que corresponde sancionar al IFE:

- Contratar o adquirir tiempos en radio y televisión a favor o en contra de partidos políticos, candidatos o precandidatos, lo cual constituye una prohibición establecida en el artículo 41 Constitucional, base III, apartado A, párrafos noveno y décimo;
- No transmitir la propaganda de partidos políticos y autoridades electorales ordenada por el Instituto en los términos establecidos en las pautas elaboradas para tal efecto puede resultar en una violación a los apartados A y B de la base III del artículo 41 de la Constitución, y

¹⁶ Véase SUP-RAP-12/2010 (17 de febrero de 2010) y SUP-JRC-51/2010 (28 de abril de 2010).

- Difundir propaganda política o electoral que contenga expresiones que denigren a las instituciones o a los propios partidos políticos o que calumnien a las personas, violación prevista por el artículo 41 constitucional, base III, apartado C, párrafo primero.

Además, el IFE es la única autoridad facultada para administrar los tiempos del Estado en radio y televisión para fines electorales. Así lo dispone el propio artículo 41 constitucional, en su base III, y lo han corroborado tanto la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (SUP-RAP-12/2010, entre otros) como el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (Jurisprudencia P/J. 100/2008).

Este cúmulo de atribuciones exclusivas del IFE, aunado a que todo lo relativo a la radio y la televisión es de jurisdicción federal y, en parte, competencia de dicho instituto (artículos 8 y 12-A de la Ley Federal de Radio y Televisión), ha generado la incorrecta impresión de que toda conducta infractora en materia electoral que se lleve a cabo en estos medios de comunicación social debe ser competencia únicamente de la autoridad federal administrativa electoral.

Asumir que el IFE es la única autoridad competente para conocer de infracciones que se cometan mediante conductas perpetradas en radio y televisión es jurídicamente insostenible. Con ello se dejaría sin efectos la previsión contenida en el artículo 134, párrafo noveno de la Constitución, que deja a cargo de las legislaturas de las entidades federativas y del propio Congreso de la Unión, cada cual en su ámbito de competencia, emitir la legislación necesaria para hacer efectivas las prohibiciones previstas en los párrafos séptimo y octavo de la misma disposición.

Es cierto que ciertas infracciones cometidas mediante radio y televisión en el ámbito local pueden tener, simultáneamente, efectos en el ámbito federal. Esta concurrencia de infracciones a disposiciones federales y locales no presupone que la competencia se surta a favor del IFE. En cambio, podría tratarse de una sola conducta que constituyera dos infracciones distin-

tas en ámbitos jurídicos distintos: en el ejemplo, la autoridad electoral local sería competente para pronunciarse sobre la posible afectación al proceso electoral local a la luz de lo previsto en el artículo 134 constitucional; el IFE, en cambio, sería competente para conocer y sancionar la posible compra o adquisición de tiempos en radio o televisión a favor de un partido político, en términos de lo que prohíbe el artículo 41 constitucional.

No obstante esta distinción, es importante hacer una aclaración sobre este tema: como ya se precisó en párrafos anteriores, el radio y la televisión están reguladas por normas de carácter federal. Por tanto, las autoridades locales no tienen atribuciones para obligar a los concesionarios o permisionarios de radio o televisión a modificar sus conductas o abstenerse de ellas en nada que concierna a la prestación del servicio de radiodifusión, como puede ser la difusión de propaganda política o electoral supuestamente prohibida por la Constitución federal.

Así, en el supuesto de violaciones a leyes electorales estatales mediante la difusión de propaganda prohibida en radio o televisión, el IFE colabora con la autoridad local exclusivamente para ordenar la suspensión de la transmisión de la propaganda presumiblemente ilegal. De esta manera, ambas autoridades actúan en un contexto de colaboración administrativa, con pleno respeto de sus ámbitos competenciales.¹⁷

Los temas pendientes

En párrafos previos se comentó que el desfase entre la geografía de las señales radiodifundidas y la geografía y regulación político-electoral plantea dos retos:

1. Definir en qué supuestos una autoridad es competente para conocer de infracciones a la regulación sobre propaganda gubernamental, que ya ha sido esclarecido; y

¹⁷ Véase SUP-RAP-12/2010 (17 de febrero 2010) y SUP-JRC-51/2010 (28 de abril de 2010).

2. Establecer claramente los ámbitos de validez de las distintas regulaciones que existen al respecto y qué autoridades son competentes para sancionar su incumplimiento, aspecto perfectamente claro en relación con el artículo 41 constitucional pero que no lo es tanto cuando se trata del artículo 134, como se ha demostrado.

No hay duda alguna de que el IFE es competente para conocer y sancionar cualquier violación a la base III del artículo 41 de la CPEUM —aun cuando la ley no establece un catálogo de sanciones para los servidores públicos—. Asimismo, ha quedado esclarecido que la competencia para conocer de infracciones en materia electoral a los párrafos séptimo y octavo del artículo 134 constitucional se define en función del ámbito afectado, federal o local. Pero no está del todo claro qué autoridades pueden sancionar el incumplimiento a estas últimas disposiciones.

En relación con el artículo 134 constitucional, el régimen de competencias antes descrito atiende solamente a la materia electoral. Sin embargo, el tipo administrativo previsto en los últimos párrafos de esa disposición constitucional prevé elementos ajenos a dicha materia, como la utilización parcial de recursos públicos, se trate de monetario, infraestructura o bienes, o incluso de propaganda institucional “... bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos...”. Estos elementos se vincularán con la materia electoral cuando afecten la equidad en la contienda entre los partidos políticos.

En otras palabras, el tipo infractor previsto en los párrafos séptimo y octavo del artículo 134 de la Constitución está conformado por los siguientes supuestos:

- a. la utilización parcial de recursos públicos, o
- b1. la difusión de propaganda institucional de los poderes públicos
- b2. con elementos de promoción personalizada de servidores públicos o
- b3. que no tenga fines estrictamente informativos, que
- c. afecten en la equidad en la competencia entre partidos políticos.

Las conductas que encuadran en los supuestos a, b1, b2 y b3, por sí solas, son ajenas a la materia estrictamente electoral y, por tanto, no estarían como tales sujetas a consecuencia jurídica alguna en ese ámbito. Sin embargo, si esas conductas afectan la equidad en la contienda electoral —supuesto c— entonces sí estarían incidiendo en un ámbito competencia de las autoridades electorales.

En este contexto, las autoridades electorales son competentes para determinar si existió afectación a la equidad en la competencia entre partidos políticos por el uso de recursos públicos o por la difusión de propaganda gubernamental no estrictamente informativa o con elementos de promoción personalizada de un servidor público. Pero no necesariamente tendrían competencia para determinar si el uso de recursos públicos fue parcial ni para imponer las sanciones que correspondan por el mal manejo de éstos. Incluso sería cuestionable que una autoridad electoral tuviera facultades para determinar si la propaganda gubernamental de un servidor público de otra entidad federativa o ámbito (federal o local) cabe en los supuestos de excepción que prevén disposiciones como el artículo 228, párrafo 5 del Cofipe o similares previstos en la legislación de su competencia.

Es el caso del gobierno de una entidad federativa que difunde su propaganda institucional con elementos de propaganda personalizada de un servidor público en estaciones de radio o canales de televisión que tienen cobertura en otro estado. O el del diputado federal que difunde su informe de gobierno en una entidad federativa en la que se lleva a cabo un proceso electoral local (antes del inicio de las campañas). En estos supuestos, la autoridad electoral del estado afectado podrá determinar si esa propaganda vulneró o no la equidad en la contienda entre los partidos políticos en esa entidad, pero no necesariamente tendría atribuciones para calificar si el funcionario responsable efectivamente utilizó parcialmente recursos públicos para consumir su conducta; para determinar si la difusión de la propaganda gubernamental de otro ámbito o entidad actualiza un supuesto de excepción similar al previsto en el artículo 228 del Cofipe, ni para sancionar

a un funcionario público que está sujeto a la regulación de otro ámbito (el diputado federal) o estado (el gobierno de otra entidad federativa).

Los criterios establecidos por la Sala Superior del TEPJF dan luz sobre los supuestos en los que una autoridad electoral puede asumir competencia para determinar la afectación a un proceso o norma electoral por la utilización de recursos públicos o por la difusión de propaganda gubernamental no informativa o con elementos de promoción personalizada de servidores públicos (cuando se difunda durante campañas y hasta la celebración de la jornada electoral, el IFE será la autoridad competente; en cualquier otro caso, depende de la normatividad o proceso electoral afectados), y sobre qué debe hacer esa autoridad en caso que no tenga atribuciones para pronunciarse sobre el manejo parcial de recursos o la violación a normas que no son de su competencia: remitir el expediente a la autoridad que considere competente para tal efecto.¹⁸ Sin embargo, ni esos criterios ni la legislación vigente son suficientes para definir si una autoridad puede asumir competencias para sancionar a un funcionario público de otro ámbito o entidad por conductas infractoras a normas electorales que, en principio, no le resultan aplicables, aunque impliquen la vulneración a la equidad en una contienda electoral.

Cualquiera que sea el criterio que se asuma para dar respuesta a esta interrogante tendrá un profundo efecto en la forma en que se relacionan las entidades federativas entre sí y éstas con la Federación. Asimismo, pondrá sobre la mesa de discusión la necesidad de ponderar el derecho de los ciudadanos a estar informados sobre las actividades de sus gobernantes, frente al derecho de los partidos políticos y electores a tener una campaña equitativa en una entidad federativa o ámbito distinto.

Es éste sin duda uno de los temas relevantes del momento actual de nuestra consolidación democrática, institucional y federalista. Ojalá las líneas precedentes contribuyan a su mejor atención.

¹⁸ Véase SUP-JRC-06/2011 (26 de enero de 2011) y SUP-JRC-13/2011 (26 de enero de 2011).

Fuentes consultadas

- Comisión Permanente. 2007. "Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 21, 85, 97, 108, 116, 122 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Cámara de Senadores, *Gaceta Parlamentaria*, 31 de agosto.
- Cofipe. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. 2009. Colección Legislaciones. México: TEPJF.
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2009. Colección Legislaciones. México: TEPJF.
- DOF. Diario Oficial de la Federación. 2007. "Decreto que reforma los artículos 6o., 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Diario Oficial de la Federación, 13 de noviembre, primera sección.
- . 2008. "Decreto por el que se expide el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales". Diario Oficial de la Federación, 14 de enero, cuarta sección.
- Jurisprudencia P/J. 100/2008. INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. ES LA ÚNICA AUTORIDAD FACULTADA PARA ADMINISTRAR LOS TIEMPOS OFICIALES EN RADIO Y EN TELEVISIÓN A QUE TENDRÁN ACCESO LOS PARTIDOS POLÍTICOS, INCLUSO TRATÁNDOSE DE ELECCIONES ESTATALES (Novena Época). Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXVIII, 593.
- 11/2009. PROPAGANDA GUBERNAMENTAL. LÍMITES A SU DIFUSIÓN EN EL PROCESO ELECTORAL. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, año 2, núm. 4 2009, 25 y 26.
- Sentencia SUP-AG-45/2010. Asunto general. Interrupción de jurisprudencia. Disponible en: <http://10.10.15.15/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm>
- SUP-JRC-51/2010. Actor: Partido de la Revolución Democrática. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto del Estado de

- Quintana Roo. Disponible en: <http://10.10.15.15/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm> (consultada el 28 de marzo de 2011).
- SUP-JRC-210/2010. Actor: Coalición “Hidalgo nos une”. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Poder Judicial de Hidalgo. Disponible en: <http://10.10.15.15/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm> (consultada el 28 de marzo de 2011).
 - SUP-JRC-06/2011. Actor: Partido de la Revolución Democrática. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de México. Disponible en: <http://10.10.15.15/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm> (consultada el 28 de marzo de 2011).
 - SUP-JRC-13/2011. Actor: Partido Acción Nacional. Autoridad Responsable: Tribunal Electoral del Estado de México. Disponible en: <http://10.10.15.15/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm> (consultada el 28 de marzo de 2011).
 - SUP-RAP-12/2010. Actor: Partido Acción Nacional. Autoridad responsable: Comisión de quejas y denuncias del Instituto Federal Electoral. Disponible en: <http://10.10.15.15/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm> (consultada el 28 de marzo de 2011).
 - SUP-RAP-19/2010. Actor: Partido Acción Nacional. Autoridad responsable: Secretario Ejecutivo en carácter de Secretario General del Instituto Federal Electoral. Disponible en: <http://10.10.15.15/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm>. (consultada el 28 de marzo de 2011).
 - SUP-RAP-23/2010. Actor: J. Guadalupe Jaimes Valladares. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en: http://www.te.gob.mx/Informacion_judiccial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0023-2010.pdf (consultada el 28 de marzo de 2011).

- SUP-RAP-52/2010. Actor: Televisión Azteca, S.A. de C.V. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en: <http://10.10.15.15/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm> (consultada el 28 de marzo de 2011).
- SUP-RAP-55/2010. Actor: Pablo Gómez Álvarez. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en: <http://10.10.15.15/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm> (consultada el 28 de marzo de 2011).
- SUP-RAP-76/2010. Actor: Pablo Gómez Álvarez. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en: <http://10.10.15.15/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm> (consultada el 28 de marzo de 2011).
- SUP-RAP-117/2010. Actor: Partido Verde Ecologista de México y Otros. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en: <http://10.10.15.15/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm> (consultada el 28 de marzo de 2011).
- SUP-RAP-119/2010 y acumulados. Actor: Partido Revolucionario Institucional. Partido Acción Nacional y Felipe de Jesús Caldeón Hinojosa. Autoridad responsable. Consejo General del Instituto Federal Electoral.
- SUP-RAP-184/2010. Actor Partido Acción Nacional. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en: <http://10.10.15.15/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm> (consultada el 28 de marzo de 2011).
- SUP-RAP-204/2010. Actor: Televisión Azteca, S.A. de C.V. Televimex, S.A. de C.V. y Radio y Televisora de México Norte S.A de C.V. Autoridad responsable: Comité de Radio y Televisión del Instituto Federal Electoral. Disponible en: <http://10.10.15.15/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm> (consultada el 28 de marzo de 2011).

Reflexiones desde la magistratura constitucional. El control constitucional abstracto de las leyes electorales en México: paradigmas y propuestas

Reflections from the Constitutional Judiciary.

Abstract Constitutional Control of electoral laws in Mexico:

Paradigms and proposals

Retos en la
distribución
de

de García Villegas*

RESUMEN

Los nuevos tiempos en las competencias hacen necesario que se produzcan cambios en el respecto a de integrar los poderes públicos y en el ámbito de impartición de la justicia electoral, en ese ejercicio sería conveniente suprimir el segundo párrafo del artículo 71 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que impide formular una declaratoria de invalidez, fundada en un precepto constitucional que no esté expresamente señalado en el escrito por el que se ejercita la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes de contenido electoral; favoreciendo con ello, no sólo la labor del juez constitucional, sino también la naturaleza de la justicia constitucional electoral abstracta y sobre todo el control integral y supremo de nuestra Constitución. Las controversias constituciona-

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

les y las acciones de inconstitucionalidad han servido como un verdadero factor de equilibrio en el esquema democrático actual, en ese sentido, una revisión al citado precepto legal como la que en el presente artículo se propone, fortalecería el carácter supremo de la Constitución.

PALABRAS CLAVE: Estado constitucional de derecho, juez constitucional, acción de inconstitucionalidad, justicia constitucional electoral, suplencia de la queja.

ABSTRACT

The new era of Mexican democracy demands changes on the structures for the composition of authorities. In the scope of electoral justice, it would be advisable to withdraw the second paragraph of article 71 of the statutory law of fractions I and II of article 105 of the Mexican Constitution, which forbids to formulate a declaration of validity based on a constitutional precept not expressly stated in the claim brief in which the action of unconstitutionality is alleged against electoral regulations. This favors the constitutional judge's work, the nature of the constitutional justice and, overall, the foremost control of our Constitution. Constitutional challenges and unconstitutionality acts have been useful as a real balance element along the current democratic scheme. In that sense, the review of such legal precept, as it is proposed in this article, would strengthen the inherent supremacy of the Constitution.

KEYWORDS: constitutional rule of law, constitutional judge, unconstitutionality act, constitutional electoral justice, *iura novit curia*.

Reflexiones preliminares

La delicada tarea de velar por el cumplimiento y respeto de la norma fundamental, desde los poderes que integran al Estado en sus diferentes niveles de gobierno, es esencial en el Estado constitucional por la expectativa y repercusión que tiene de manera directa en la sociedad en general. Por ello, como bien lo advirtió el ilustre jurista austriaco Hans Kelsen, en su obra *La Garantía Jurisdiccional de la Constitución*, la Constitución es la base indispensable de las normas jurídicas que regulan la conducta recíproca de los miembros de la colectividad estatal, así como de aquellas que determinan los órganos necesarios para aplicarlas e imponerlas y la forma en que estos órganos habrán de proceder (Kelsen 2001, 21-2).

Atento a lo anterior, una característica del Estado constitucional de derecho es la existencia de instrumentos procesales suficientes que protejan el orden constitucional y la posibilidad de restablecerlo en caso de haber sido vulnerado; de esa forma, se sostiene que la justicia constitucional ha conducido a la transformación del ordenamiento legal, impregnándolo de principios y valores constitucionales, actuando como elemento legitimador de las democracias y, por ende, fortaleciendo el Estado de Derecho.

En esta dinámica destaca la labor de la magistratura constitucional, pues con el modelo referido, la Constitución encomienda a los jueces ejercer mecanismos de control frente a los actos y normas tanto de órganos del estado como de particulares; en este modelo, se afirma la soberanía y la supremacía de la Constitución (Vigo 2006, 9-10) y con ella la satisfacción de las necesidades sociales, jurídicas, políticas y económicas que se demandan.

De ahí la gran responsabilidad de los jueces constitucionales; pues deben mantener la homogeneidad constitucional, concebida ésta como condición de gobernanza. Para conservar la confianza en la recíproca lealtad a la Constitución de gobernantes y gobernados, a fin de garantizar que minorías y mayorías acepten las decisiones legítimas, en un sano contexto de respeto, tolerancia y solidaridad.

Aunado a lo anterior, la norma suprema despliega su fuerza, tanto horizontal como verticalmente reconociendo derechos, e imponiendo obligaciones y deberes, tanto a los entes públicos como a los particulares en sus recíprocas relaciones, que como valores supremos que emergen de las aspiraciones del Constituyente rigen para todo el sistema jurídico.

De esa forma, los estados democráticos se integran como mecanismos complejos, articulados con múltiples reglas de participación en los procesos de deliberación y toma de decisiones, en los que el poder se divide en un orden constitucional y legal con múltiples funciones y ámbitos territoriales; estableciendo con ello una variedad de medios de control, sistemas de pesos, contrapesos y limitaciones, que llevan a la conformación de distintos tipos de mayoría, a la preservación de ámbitos básicos para las minorías y a garantizar los derechos fundamentales.

En ese sentido, nuestro país se integra en una voluntad de vivir en un Estado que se funda en la soberanía nacional, la democracia, la división de poderes, el federalismo y el respeto a las garantías constitucionales. Tan es así, que a partir de la reforma constitucional de diciembre de 1994, se fortaleció el sistema jurídico mexicano al implementar un nuevo medio de control constitucional, como lo es la acción abstracta de inconstitucionalidad; y consolidar a la vez, a la controversia constitucional, concebida en el sistema jurídico mexicano desde el Constituyente de 1857.

Con ello, en el Estado mexicano se fortalece y constituye un régimen integral y vanguardista, de procesos constitucionales, entendidos como los instrumentos jurisdiccionales, de configuración constitucional y legal, que se desenvuelven en forma de actos consecutivos ante una magistratura especializada, destinados a resolver entre las partes los litigios relativos al ordenamiento constitucional, que versan principalmente sobre la tutela de los derechos y libertades fundamentales, los conflictos de competencia entre órganos constitucionales, y la constitucionalidad de normas jurídicas.

Ahora bien, es el carácter abstracto de la acción de inconstitucionalidad el definitorio de este medio de control, al surgir como un mecanismo procesal-constitucional en virtud del cual determinados sujetos, cumplien-

do los requisitos procesales en cada caso establecidos, pueden plantear directamente una demanda ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) para que, previa la tramitación procesal que corresponda, ésta determine en abstracto si una norma es o no compatible con el pertinente texto constitucional de que se trate y, en el caso de no serlo, declare su inconstitucionalidad y consiguiente invalidez (Brage 2005, 2).

Con la instauración de la acción de inconstitucionalidad, se rompe el paradigma de la tradición del control constitucional de carácter concreto y se introduce un mecanismo innovador de naturaleza abstracta. Lo que significa un análisis de la norma, no materializado, de tipo ideal; característica que determina a los sujetos legitimados para acudir al Tribunal constitucional a hacer valer esta vía de regularidad de la Constitución; la materia de las normas cuya invalidez reclamarán; así como los efectos de las sentencias que recaerán en ella.

Precisamente su naturaleza abstracta nos lleva a suponer que, tanto el reclamo que se eleve por los entes legitimados al conocimiento de la SCJN, como el análisis que en su carácter de Tribunal constitucional ésta realice, serán a partir —única y exclusivamente— de la confrontación de una norma legal o de un tratado internacional, frente a la Constitución federal, sin ser un tema a debate, si el precepto se aplicó o no, y si afecta o no a un sujeto o ente determinado.

Por lo que atendiendo a dicha naturaleza, sólo determinados sujetos, con el puro interés genérico de preservar la supremacía constitucional, podrán instar a la SCJN para que conozca de esta vía de control constitucional; esto es, se reconoce una legitimación restringida porque no corresponde a individuos particulares que acudan en defensa de intereses personales y concretos, sino a órganos del Estado que actúan con carácter objetivo en defensa de la Constitución; por eso, en la doctrina alemana se le ha denominado como “un procedimiento objetivo”.

En ese sentido, la SCJN ha establecido jurisprudencialmente que los planteamientos formulados en la acción de inconstitucionalidad, orientados a salvaguardar derechos de particulares, resultan inoperantes, pues

éstos constituyen un medio de control abstracto promovido en interés de la regularidad constitucional, y no para proteger derechos propios de quien la ejerce o de una persona determinada, ya que al ser un tipo especial de procedimiento constitucional en el que por su propia y especial naturaleza, no existe contención, las partes legitimadas para promoverla no ejercen la acción para deducir un derecho propio o para defenderse de los agravios que eventualmente les pudiera causar una norma general, por lo que el estudio correspondiente parte del contraste de las normas impugnadas con la Constitución General de la República, desatendiendo las afectaciones a personas en concreto (Tesis: P/J. 32/2010).

Lo anterior quedó plasmado en la reforma del texto constitucional de 1994, al reconocerse en la fracción II, del artículo 105, una vía para que una representación parlamentaria calificada, o el procurador general de la república, pudieran plantear ante la SCJN, la constitucionalidad de los actos legislativos, tal como se previó en su exposición de motivos al establecer que:

el indudable avance de México a una pluralidad creciente, precisaba otorgar a la representación política la posibilidad de recurrir a la Suprema Corte de Justicia para que determine la constitucionalidad de una norma aprobada por las mayorías de los Congresos, haciendo de la Constitución el único punto de referencia para la convivencia de todos los grupos o actores políticos (CPEUM reforma 1994, artículo 105).

Ello da pauta al surgimiento de la acción de inconstitucionalidad, primordialmente como una ulterior garantía, en la que mayorías y minorías parlamentarias reconocen que la búsqueda de la razón no puede hacerse equivaler a la fuerza del número expresado en una votación del órgano legislativo que haría, en principio, legítima toda decisión mayoritaria; la que se confiere a un Órgano Jurisdiccional, por naturaleza externo, cuyo fundamento legitimador es la Carta Magna, que tutela y somete a ambas po-

siciones legislativas, y en cuanto al procurador general de la República en su carácter de representante social.

Aunque originariamente se previó un margen muy restringido de los entes legitimados para promover este medio de control (minorías parlamentarias y procurador general de la República), se amplió, por primera vez con la reforma constitucional de agosto de 1996, en la que se incorporó a los partidos políticos con registro nacional o estatal como sujetos legitimados para acudir a esta vía abstracta de control constitucional. Ello representó un avance significativo en el proceso de democratización del país, que vino acompañado con el rompimiento de una larga tradición de que el Poder Judicial de la Federación no interviniera directamente en los conflictos político-electorales; destacándose también la incorporación del Tribunal Federal Electoral (Trife) al Poder Judicial de la Federación, requiriendo una distribución de competencias constitucionales y legales entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral.

Dentro de las adecuaciones requeridas destaca la supresión de la prohibición existente hasta entonces, del escrutinio vía jurisdiccional de normas de carácter general en materia electoral, contenida hasta entonces en la fracción II del texto del artículo 105 constitucional; permitiendo así al alto Tribunal conocer, a través de la acción de inconstitucionalidad, de impugnaciones respecto de leyes electorales, haciendo imperioso, en aras de la operatividad de esta expansión, tres adecuaciones:

- I. Que los partidos políticos, adicionalmente a los sujetos señalados en la fracción II del artículo 105 constitucional, estén legitimados ante la Suprema Corte solamente para impugnar leyes electorales.
- II. Que la única vía para plantear la no conformidad de las leyes a la Constitución sea la acción de inconstitucionalidad.
- III. Que las leyes electorales no sean susceptibles de modificaciones sustanciales, una vez iniciados los procesos electorales en que vayan a aplicarse o dentro de los 90 días previos a su inicio, de tal suerte que puedan ser impugnadas por inconstitucionalidad.

De tal modo, se incluyó en la fracción II del artículo 105 de la CPEUM, el inciso f, contemplando a los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral (IFE), por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro, lo cual, en su momento, constituyó una forma de legitimación sin precedentes en el derecho comparado de esta institución de protección de la regularidad del ordenamiento supremo.

Entendiéndose la materia electoral como aquella asociada con el conjunto de reglas y procedimientos relacionados con la integración de los poderes públicos mediante el voto ciudadano, regidos por una normativa especializada, e impugnables en un contexto institucional también especializado; asimismo identificada con los mecanismos de nombramiento e integración de órganos mediante decisiones de otros poderes públicos, los cuales, por regla general, involucran a sujetos muy distintos a los que se enfrentan en los litigios técnicamente electorales.

Con motivo de dicha reforma se estipuló en la fracción II del artículo 105 de la Constitución federal, que la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la propia acción de inconstitucionalidad.

Lo anterior, llevó a que la SCJN, sostuviera el criterio de que la única autoridad competente para conocer y resolver acciones de inconstitucionalidad promovidas en contra de leyes de naturaleza electoral es la SCJN, y que por tanto, el TEPJF no puede, en ningún caso, pronunciarse acerca de la constitucionalidad de leyes electorales, por no ser impugnables ante él con motivo de los actos y resoluciones en los que se hubieran aplicado, porque por un lado, están destinadas a regir un proceso electoral, lo que exige partir de su firmeza, ya que de otra forma se vulneraría el equilibrio del proceso electoral, pues no sería lógico que conforme a un sistema de contienda electoral entre partidos políticos, se cuestionara la constitucio-

nalidad de una norma relativa a ese proceso, con motivo de actos y resoluciones producidos en él; y por el otro, que está fuera de las facultades de ese Tribunal cotejar la norma electoral frente a la Constitución, aun con el pretexto de determinar su posible inaplicación (Tesis: P./J. 25/2002).

No obstante, con motivo de la reforma constitucional al artículo 99 de la CPEUM, publicada el 13 de noviembre de 2007 en el Diario Oficial de la Federación, el criterio antes referido ha sido abandonado, pues en principio se prevé que el Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de la Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, y de manera expresa se señala que las Salas del Tribunal Electoral podrán resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la Constitución, así como que las resoluciones que se dicten en el ejercicio de esa facultad se limitarán al caso concreto sobre el que verse el juicio.

De lo previsto en los artículos 99 y 105, fracción II, de la Constitución, se pone de manifiesto la trascendencia y carácter distintivo de la naturaleza abstracta de las acciones de inconstitucionalidad, pues ésta es la vía, objetiva y con posibilidad de tener efectos generales, para impugnar la inconstitucionalidad de leyes electorales, y se reafirma el carácter de la SCJN como intérprete privilegiado de la Constitución; quedando reservado al TEPJF el análisis de constitucionalidad de las normas impugnadas respecto de casos concretos, con efectos únicamente inter partes, consistentes en la inaplicabilidad de la norma.

Con la inserción en nuestro sistema jurídico de la vía de control abstracto de normas a partidos políticos nacionales o estatales, se consolidó la regularidad constitucional del sistema electoral en nuestro país, y se fortaleció la democracia, permitiendo así que ni minorías parlamentarias fueran subyugadas ante las decisiones de las mayorías, que aunque formalmente seguidas en un proceso deliberativo de resultado superante, muchas veces, no garantiza que se ajusten a los principios, valores y aspiraciones constitucionales.

Por otro lado, en septiembre de 2006, nuevamente se amplía el margen de acción del medio de control, facultando a las Comisiones de Derechos Humanos, tanto nacional como estatales y del Distrito Federal, para accionar esta vía de control constitucional, en aras de asegurar la vigencia de la Carta Magna, respondiendo así a la exigencia social, de protección y de respeto a la dignidad humana.

De esa forma, las sentencias que emite la SCJN, respecto de este mecanismo de control tendrán como efecto el confirmar la validez o la inconstitucionalidad de las normas impugnadas y su consecuente expulsión del sistema jurídico; de tal forma el Tribunal constitucional actúa, en términos del propio Hans Kelsen, como legislador negativo, pues anula la norma que es contraria a los valores y principios que subyacen en la CPEUM.

Precisamente, la finalidad de preservar la coherencia del sistema a partir de la Constitución federal, como código supremo, exige del alto Tribunal, que al dictar sentencia, corrija los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y supla los conceptos de invalidez planteados en la demanda; fundando la declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en el escrito inicial.

Lo anterior, excepto aquellas acciones de inconstitucionalidad en las que se exponga la no conformidad de leyes electorales a la Constitución, ya que las sentencias que recaigan sólo podrán referirse a la violación de los preceptos expresamente señalados en el escrito inicial.

Así, al plantearse la impugnación de una norma a través de la vía de la acción de inconstitucionalidad, el intérprete privilegiado de la Constitución, cuenta con un amplio margen de apreciación a fin de equilibrar todos los principios, competencias e institutos que pudieran verse afectados positiva o negativamente por causa de la expulsión de la norma declarada inconstitucional en el caso de su conocimiento; por lo que debe realizar un ejercicio integral, atendiendo a la esencia y alcance de la cuestión efectivamente planteada, y partiendo de una visión general y sistemática debe

pronunciarse sobre la compatibilidad o no de la norma cuya invalidez se reclama frente a la Constitución federal.

Este ejercicio y las consecuencias que puede tener, son sumamente delicadas, pues estamos hablando de la expulsión del sistema jurídico de una norma o una institución que fue determinada democráticamente por un órgano legislativo, por ello, la propia Constitución establece expresamente que las resoluciones de la SCJN sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, si fueren aprobadas por cuando menos ocho votos. Si no se reúne esa mayoría calificada el Tribunal Constitucional desestimará la acción ejercitada.

Planteamiento del problema

Partiendo de lo hasta aquí expresado, uno de los paradigmas que, en mi concepto, enmarcan la praxis actual de la justicia constitucional electoral es la interpretación del artículo 71 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (LRF I y II del artículo 105 de la CPEUM, artículo 71), el cual prevé que al momento de dictar sentencia de una acción de inconstitucionalidad *–in genere–* la Suprema Corte deberá:

1. Corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados.
2. Suplir los conceptos de invalidez planteados en el escrito inicial.

Lo anterior, con el efecto de fundar, en su caso, la declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en el escrito inicial.

Asimismo, dicho numeral, en su segundo párrafo, prevé una excepción, consistente en que **las sentencias que dicte la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la no conformidad de leyes electorales a la Constitución, sólo podrán referirse a la violación de los preceptos expresamente señalados en el escrito inicial.**

El paradigma que, se considera encierra este numeral se contiene en el siguiente cuestionamiento: ¿Es congruente con el sistema de control constitucional abstracto, que las sentencias en que se cuestione la validez de normas de carácter general de contenido electoral sólo puedan referirse a la violación de los preceptos expresamente señalados en el escrito inicial?

Para tratar de responder el primer cuestionamiento, es necesario recordar que la naturaleza jurídica de la acción de inconstitucionalidad es abstracta, es decir, que el análisis constitucional de los ordenamientos que se somete al conocimiento del Tribunal constitucional, se realiza al margen de cualquier caso concreto o de la aplicación de la norma en particular. Asimismo, que su finalidad constitucional es el establecer la posible contradicción de una norma general con el propio texto fundamental, y finalmente, que el propio sistema que prevé el artículo 71 de la Ley Reglamentaria de la materia, permite una amplísima suplencia de la queja aún, respecto de leyes cuya materia, al igual que la electoral, se rige por el principio de estricto derecho.

Ahora, si la acción de inconstitucionalidad persigue como finalidad el hacer preservar el carácter supremo de la Constitución frente a la emisión legislativa de ordenamientos que pudieran contrariarla, a mi parecer, no existe razón alguna para hacer distinción sobre la materia que regule determinado ordenamiento, puesto que ello haría que dicho medio de control resultara absolutamente ineficaz. En efecto, una previsión legal como la contenida en el citado artículo 71, no puede estar por encima de la finalidad misma que persigue un medio de control de la regularidad constitucional.

Dicho marco legal fue instituido —como se señaló— con motivo de la reforma política de 1996, en la que se dotó a la Suprema Corte de la atribución de conocer de la no conformidad de leyes electorales a la Constitución; sin embargo, como se podrá apreciar de los diferentes documentos que conformaron dicho procedimiento de reformas fundamentales —iniciativa, dictámenes y exposiciones de motivos—, no se aprecia razón alguna para establecer la limitante legal que nos ocupa.

No obstante ello, pudiera considerarse que la razón de incluir el segundo párrafo del artículo 71 que se comenta, se originó más en el ámbito político que en el de la ciencia del derecho —pues de ser así, en mi concepto, dicha limitante no se encontraría regulada—, con un argumento muy simple y muy cuestionable al paso del tiempo, consistente en que al permitirse que la Corte analizara la regularidad constitucional de las leyes electorales —recordar que la reforma constitucional de 1994 que instituyó en nuestro sistema jurídico a la acción de inconstitucionalidad, prohibió expresamente el conocimiento de la materia electoral— y facultarse para la promoción de la acción de inconstitucionalidad a los partidos políticos, se propiciaría la “politización” del órgano resolutor, “identificándolo” con una tendencia política determinada.

Razonabilidad política que pierde incluso su sentido pragmático y también el político —si es que fue el que se señaló— al confrontarlo con la finalidad misma del medio de control en el que se instituyó, en la medida que, por un lado, se cuestiona la legitimidad, independencia y autonomía del máximo tribunal de justicia de México, como garante del ordenamiento supremo que la propia Constitución le confiere y, por otro, con la multiplicada finalidad de la acción de inconstitucionalidad.

Estos aspectos han tratado de ser superados vía interpretación jurisprudencial por parte de nuestra Suprema Corte a efecto de evitar, en la medida de lo posible, la permanencia de ordenamientos que sean contrarios al orden supremo, bajo el abrigo de la figura de suplencia de la queja —figura distinta a la que nos ocupa—, opción que ha resultado eficaz, pero limitada, debido a la prohibición legal que se comenta.

El camino para esto no ha sido del todo sencillo, puesto que ha requerido de ejercicios interpretativos complejos que han sido duramente criticados por el foro jurídico, pero que encuentran justificación en el resultado que de ellos se obtiene. Este andar interpretativo tuvo su primer pronunciamiento por parte de la Corte al emitir la resolución correspondiente a la acción de inconstitucionalidad 14/2004 y sus acumuladas 15/2004 y

16/2004, en las que se impugnó la legislación electoral del estado de Quintana Roo, en donde, con una interpretación literal del texto del artículo 71 de la ley de la materia, se señaló que debido a un “principio de congruencia” con dicho texto legal y a la naturaleza de “estricto derecho” de la materia electoral, las sentencias, en dicho medio de control, no podían suplir la deficiencia de la queja y mucho menos podían declarar la invalidez de normas con base en la violación a preceptos constitucionales que no hayan sido expresamente señalados como violados en la instancia inicial (Tesis: P/J. 57/2004).

Una modulación al anterior criterio se propició al resolver la acción de inconstitucionalidad 30/2005, en la que se combatió la legislación electoral del estado de Colima, que si bien no resulta obligatoria por no contar con una votación calificada para ello, constituye un referente digno de tomar en cuenta al tema que nos ocupa, puesto que en dicho precedente, al referirse a la interpretación del artículo 71 de la Ley Reglamentaria de la materia, se señaló literalmente, lo siguiente:

Primeramente conviene advertir que en el párrafo inicial de esta disposición se consigna la suplencia del error, consistente en el deber de corregir las imperfecciones que se adviertan en la norma de derecho que se estime violada, lo cual conducirá a examinar en su conjunto el problema planteado y atender a lo que se quiso demostrar como infractor de la Constitución Federal, y no sólo a lo que formalmente se dijo. La segunda previsión consiste en lo que estrictamente es la suplencia de la deficiencia de los conceptos de invalidez, la cual compromete a este Máximo Tribunal a subsanar cualquier omisión en que haya incurrido el promovente en sus planteamientos jurídicos, a condición únicamente de que exista la mínima causa de pedir que permita desarrollar la expresión faltante para demostrar una contravención a la Constitución Federal. **Finalmente, la última parte de este primer párrafo faculta a este Alto Tribunal para**

fundar su declaración de inconstitucionalidad en cualquier precepto de la Norma Fundamental, aunque no haya sido señalado en el escrito inicial, lo cual hace de la figura jurídica de la suplencia de los conceptos de invalidez una forma superlativa de tutela de la regularidad constitucional, bajo el control abstracto que encierran las acciones de inconstitucionalidad en general. Ahora bien, tratándose de la materia electoral el segundo párrafo de la misma disposición no deja sin efectos todo lo dicho en la primera proposición, **sino únicamente lo relativo a la libertad de examinar el tema planteado en función de cualquier precepto constitucional que este Alto Tribunal considere como violado, pues la letra de la norma no deja margen de duda acerca de lo que prohíbe,** y que únicamente se circunscribe a inhibir al tribunal para resolver sobre una infracción a la Constitución que ni siquiera fue advertida por el promovente en su promoción original. Es decir, tratándose de acciones de inconstitucionalidad en materia electoral no hay posibilidad de desviarse de la ruta y objetivo propuesto en los conceptos de invalidez, de manera que la sentencia que se emita debe ser una respuesta rigurosamente coincidente con la norma constitucional señalada como violada en el escrito inicial, **pero esto tampoco implica –y esta es la novedad que aprecia este Tribunal Pleno– que en el desarrollo de esa contestación no exista la posibilidad de suplir la deficiencia de los conceptos de invalidez dentro de ese marco trazado por la ley,** que si bien no puede desbordarse so pena de romper el principio de congruencia a que alude el segundo párrafo del artículo 71 citado, **sí es factible y obligatorio desarrollar e integrar los argumentos que, en su caso, se encuentren como incompletos o faltantes, para poder construir la declaratoria de inconstitucionalidad, con el único requisito de que exista un principio general de defensa en los conceptos de invalidez,** pues si éstos no se exponen, tampoco al tribunal le es dable suplir al-

go inexistente, y menos aún introducir el estudio de violaciones a la Constitución que sean inéditas para el promovente, cuando se trate de la materia electoral. Este nuevo enfoque del artículo 71, párrafo segundo, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, resulta aplicable por igual a todos los sujetos legitimados por este precepto de la Constitución Federal para promover acciones de inconstitucionalidad en materia electoral, sea que se trate de los partidos políticos o de los porcentajes parlamentarios autorizados para ese propósito, y aun cuando sea el Procurador General de la República quien comparezca en esta vía, pues la repetida norma no hace salvedad alguna y, por ende, obliga en todos los casos a esta Suprema Corte de Justicia para que, de estimarlo procedente, conceda el beneficio de la suplencia de la deficiencia de los conceptos de invalidez a cualquiera de dichas personas y autoridades. **Finalmente, el rigor exigido por el principio de congruencia para analizar sólo el problema planteado en función del precepto constitucional que se estime violado, tampoco debe llegar al punto de una especificidad tal que haga nugatorio el sistema de suplencia del error, pues bastará con que el promovente exponga cuál es el número de la disposición constitucional que a su juicio resulta vulnerado y, en su caso, las referencias necesarias para que este Alto Tribunal ubique cuál es el párrafo o fracción que aduce como infringido, para que se satisfaga la exigencia legal relativa que permita resolver con toda precisión solamente sobre ese aspecto.** (Tesis: P.XXXV/2006)[†]

Derivado de esta misma acción de inconstitucionalidad es que el Pleno de la Corte comienza a romper uno de los paradigmas que encierran a la materia electoral, que es el de considerarla como de “estricto derecho” para efectos del control abstracto de las leyes que la rigen, al establecer que

[†] Énfasis añadido.

la suplencia de los conceptos de invalidez deficientes sí opera tratándose de las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral. Esta nueva apreciación descansa en el sistema integral de suplencia que procura el artículo 71 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues lo único que establece en su segundo párrafo es que las sentencias que se dicten sobre la no conformidad de leyes electorales a la Constitución sólo podrán referirse a la violación de los preceptos expresamente señalados en el escrito inicial, lo que significa que el Órgano Jurisdiccional no podrá examinar otra disposición constitucional diversa a la que en la línea argumentativa de los conceptos de invalidez se aduzca como violada, **sin que esta limitante en modo alguno conduzca a proscribir la suplencia de la queja deficiente en materia electoral, y mucho menos a verificar el examen de la constitucionalidad de ese tipo de leyes bajo el principio de estricto derecho, dado que esta taxativa no aparece expresamente en la citada Ley Reglamentaria, como correspondería a toda norma restrictiva, sino que solamente se advierte una forma atemperada del ejercicio de la facultad que permite a la Suprema Corte adoptar su función de garante de la regularidad constitucional de las leyes electorales, sin limitarse exclusivamente al examen de los conceptos de invalidez expresados, ya que podrá colmar las omisiones detectadas en ellos hasta el grado de encontrar su racional explicación y los motivos que los hagan atendibles y fundados, siempre que no comprenda violaciones a preceptos de la Constitución Federal** imprevistas por el propio promovente de la acción de inconstitucionalidad (Tesis: P. XXXIV/2006).

Como se puede apreciar, la Corte da pie a que —vía la figura de la suplencia de la queja— se atempere la prohibición legal de no poder fundar una declaratoria de invalidez en un precepto constitucional que no fue expresamente señalado en la instancia inicial, con la finalidad de hacer prevalecer el carácter supremo de la Constitución federal en el régimen interno mexicano, lo cual, vino a ser corroborado, posteriormente, por un criterio

unánime y, por ende obligatorio, que reiteró el arriba señalado (Tesis: P./J. 97/2009).

Propuestas de solución

Invariablemente, la solución más adecuada y expedita al planteamiento que este documento propone, cae en el ámbito legislativo, a través de la supresión del segundo párrafo del mencionado artículo 71 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la CPEUM, para que dicho precepto legal contenga únicamente una previsión de carácter general acorde con la naturaleza jurídica de la acción de inconstitucionalidad.

Sin embargo, esta propuesta concreta solamente se encuentra bajo la potestad de los integrantes del Poder Legislativo federal, del titular del Ejecutivo federal, o bien de las legislaturas locales, de conformidad con el artículo 71 de la Constitución federal, no obstante, en lo que ello puede ocurrir, la Suprema Corte en su función de Tribunal constitucional puede, vía interpretación de la propia Ley Reglamentaria de la materia y de la Constitución federal, emitir criterios que, en la medida de lo posible, coadyuven a no dejar incólumes violaciones que, en su caso, puedan resultar flagrantes del orden constitucional por omisiones involuntarias —e incluso voluntarias—, siempre que exista una causa de pedir de los promoventes de las acciones de inconstitucionalidad, de preceptos constitucionales no invocados en su escrito inicial.

En efecto, como se dejó expuesto, la labor de un juez constitucional consiste preponderantemente en lograr el respeto del orden constitucional, a través de la emisión de sus resoluciones, teniendo como límite el propio ordenamiento supremo y las finalidades que éste contenga.

Los nuevos tiempos de la democracia mexicana no sólo merecen cambios en las estructuras de la forma de integrar a los poderes públicos, sino también en el ámbito de la impartición de la justicia electoral tanto concreta como abstracta. En este campo, hay que reconocer la labor del Constitu-

yente permanente que dio origen a las reformas de 1994 y 1996, que se han mencionado en este documento, e incluso a las de 2007; sin embargo, es tiempo de una nueva visión en la que se tomen en cuenta los avances que la justicia constitucional electoral abstracta ha tenido en los últimos 15 años, que no sólo se circunscriben a la emisión de criterios que pudieran considerarse relevantes o no, sino también a la confiabilidad que éstos han tenido para con la sociedad a la que finalmente se deben, en tanto que su dimensión se ubica en el beneficio de la colectividad, quien a la vez se convierte en un ente participativo en el escrutinio de la actividad política del país y especialmente de la función jurisdiccional de la Corte.

Por ello, una revisión integral a la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la CPEUM resultaría adecuada en estos tiempos, en los que el auge de las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad han servido como un verdadero factor de equilibrio en el esquema democrático de nuestro México contemporáneo, sobre todo, cuando a través de estos mecanismos, en específico en la acción de inconstitucionalidad electoral, se ventilan aspectos que tienen que ver con la integración de los poderes públicos. Dicha revisión serviría, además, para reforzar el carácter supremo de la Constitución, traducándose en un elemento estabilizador de un sistema integral de la justicia constitucional abstracta.

Fuentes consultadas

- Acción de inconstitucionalidad 14/2004 y sus acumulados 151/2004 y 16/2004. Promoventes: Partidos Políticos Convergencia, Acción Nacional y de la Revolución Democrática. Novena Época. Instancia: Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su gaceta tomo XX, septiembre de 2004, p. 438.
- Acción de inconstitucionalidad 30/2005. Promovente: Partido de la Revolución Democrática. Disponible en: <http://148.235.70.104/periodico/per/28042007/supo3/37042801.pdf>
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2010. México: Ediciones Fiscales ISEF.
- Brage Camazano, Joaquín. 2005. *La Acción Abstracta de Inconstitucionalidad*. Serie Doctrina Jurídica núm. 248. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- Kelsen, Hans. 2001. *La Garantía Jurisdiccional de la Constitución (La Justicia Constitucional)*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- LRF I y II del artículo 105 de la CPEUM. Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2010. México: Ediciones Fiscales ISEF.
- Tesis: P./J. 32/2010 ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SON INOPERANTES LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ ORIENTADOS A SALVAGUARDAR DERECHOS DE PARTICULARES. Novena Época. Instancia: Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su gaceta tomo XXI, marzo de 2010, p. 2501.
- Tesis: P./J. 25/2002 LEYES ELECTORALES. LA ÚNICA VÍA PARA IMPUGNARLAS ES LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. Novena Época. Instancia: Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su gaceta tomo XV, junio de 2002, p. 81.
- Tesis: P./J. 57/2004. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. CUANDO SE IMPUGNEN NORMAS GENERALES EN MATERIA ELECTORAL, LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN ESTÁ IMPE-

DIDA PARA SUPLIR LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ Y PARA FUNDAR LA DECLARATORIA DE INCONSTITUCIONALIDAD EN LA VIOLACIÓN A CUALQUIER PRECEPTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 71 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS). Novena Época. Instancia: Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su gaceta tomo XX, septiembre de 2004, p. 437.

Tesis: P. XXXIV/2006. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. CUANDO SE IMPUGNAN NORMAS GENERALES EN MATERIA ELECTORAL LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN DEBE SUPLIR LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ, PERO NO PUEDE FUNDAR LA DECLARATORIA DE INCONSTITUCIONALIDAD EN LA VIOLACIÓN A CUALQUIER PRECEPTO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 71 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 CONSTITUCIONAL). Novena Época. Instancia: Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su gaceta tomo XXIII, abril de 2006, p. 539.

Tesis: P./J. 97/2009. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. CUANDO SE IMPUGNAN NORMAS GENERALES EN MATERIA ELECTORAL LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN DEBE SUPLIR LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ, PERO NO PUEDE FUNDAR LA DECLARATORIA DE INCONSTITUCIONALIDAD EN LA VIOLACIÓN A CUALQUIER PRECEPTO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 71 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 CONSTITUCIONAL). Novena Época. Instancia: Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su gaceta tomo XXX, julio de 2009, p. 1053.

Vigo, Rodolfo Luis. 2006. *De la Ley al Derecho*. 2ª ed. México: Editorial Porrúa.

El Tribunal Electoral y la forma republicana de gobierno

The Electoral High Court and the republican form of Government

Manuel González Oropeza*

RESUMEN

En este trabajo se analiza la forma en que la protección de los derechos políticos que lleva a cabo el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación no sólo contribuye a la asimilación de que tales derechos son fundamentales y por tanto requieren de tutela judicial efectiva, sino que también al proteger a dichos derechos se hace cumplir cabalmente la cláusula constitucional de la forma republicana de gobierno, mediante la integración completa de los órganos de gobierno a través de la tutela de los derechos políticos de quienes fueron electos para tal efecto.

PALABRAS CLAVE: derechos políticos, forma republicana de gobierno, integración de órganos de gobierno.

ABSTRACT

This paper examines how the protection of political rights carried out by the Electoral High Court not only contributes to the assimilation of such rights as fundamental and as such require an effective remedy, but also to protect these rights are fully enforced the constitutional clause on the republican form of government, through the full integration of the govern-

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

ing bodies through the protection of political rights of those who were elected for that purpose.

KEYWORDS: Political rights, republican form of government, integration of government bodies.

Labor del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

La justicia electoral en México ha cumplido sobradamente dos décadas de vida. El referente indispensable es el Tribunal Electoral, incorporado al Poder Judicial de la Federación con la reforma constitucional de 2006.

El establecimiento de esta institución como órgano cúspide para la resolución de los conflictos electorales, así como otros cambios notables en el sistema electoral mexicano, fue para muchos, el hecho que consolidaba una larga serie de reformas legales y constitucionales iniciada en 1977. Sin embargo, no puede decirse que ello ha concluido la evolución de nuestro sistema; apenas debe entenderse como una de las bases para un futuro desarrollo institucional necesario para el fortalecimiento de nuestro modelo democrático.

La materia electoral es amplia y dentro de ella no pueden negarse los importantes avances como que la organización y realización de los comicios se ejecuta por un órgano integrado por ciudadanos y no por autoridades nombradas o subordinadas al Poder Ejecutivo. La absoluta autonomía e independencia tanto en la designación de los miembros del Instituto Federal Electoral (IFE) y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), como en su funcionamiento; la integración de un sistema legal de justicia electoral plasmado en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME), con la consecuente creación de dos juicios que han adquirido gran relevancia: el de protección de los derechos político-electorales del ciudadano y el de revisión constitucional electoral, así como la existencia de un régimen de fiscalización de los recursos otorgados a los partidos políticos para el financiamiento de sus actividades, entre otros, son aspectos que permiten la viabilidad de consolidar el modelo democrático.

Este listado es mínimo, pero ilustra la transformación a la que hemos asistido en los últimos lustros. Una simple comparación entre las institu-

ciones mexicanas al concluir la década de 1980 y las actuales nos permite advertir la revolución jurídica que se produjo.

En lo referente a la justicia electoral, con su implementación se creó un nuevo orden y contexto político y jurídico, pues a partir de entonces toda la conflictividad electoral tuvo como cauce la instauración de juicios y procedimientos. Una nueva realidad se vislumbraba en el panorama de la vida nacional, ya no sería la decisión unipersonal del Poder Ejecutivo. La expectativa se centraba en cómo iban a funcionar las nuevas instituciones electorales. En ese sentido, la reforma de 1996 que incorporó el TEPJF, implicó un momento refundacional de las instituciones mexicanas; un nuevo pacto social de los mexicanos se ponía en marcha, y sobre todo la oportunidad para darle cabal contenido a los derechos político-electorales y a las figuras con ellos vinculados.

En estos 15 años, si algo caracteriza la manera de resolver cada uno de los asuntos puestos a consideración del TEPJF, es la de asumir una postura más moderna en la interpretación y argumentación jurídicas, postura que la hace más afín al tipo de interpretación propia de tribunales constitucionales, situación que se formalizó con la reforma constitucional y legal de 2007-2008. Este tipo de interpretación se conjugó en un contexto en el que se necesitaba esta manera de resolver los conflictos, pues en muchas ocasiones la realidad político-electoral rebasaba los supuestos previstos en las leyes, circunstancia que obligó a quienes integraban las Salas del TEPJF a asumir una actitud creativa.

Esta visión moderna de ver al derecho, independientemente de que el nuevo régimen legal lo autorizaba (con la aplicación de la interpretación sistemática y funcional), además de contar con facultades de interpretar la Constitución federal, puso en marcha en México una manera diferente de resolver los conflictos jurídicos de la materia electoral. Manera en la que se trató de privilegiar, conforme a los principios constitucionales, los derechos políticos, postura que identifica el actuar institucional con el garantismo jurídico, hoy tan predominante en los más respetados tribunales constitucio-

nales del mundo, pero además se encargaba de hacer valer los principios constitucionales relacionados con otros aspectos igual de importantes, pero que no habían tenido un desarrollo legal ni jurisprudencial.

Por ejemplo, en mayo de 1995 se publicó la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en ella, el artículo 15 hace referencia a un concepto indeterminado: “instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano”.

El concepto no tenía equivalente en la doctrina nacional, y estuvo indefinido hasta que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) se pronunció al respecto, en la tesis jurisprudencial de rubro:

SUSPENSIÓN EN LOS JUICIOS REGIDOS POR LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. ‘INSTITUCIONES FUNDAMENTALES DEL ORDEN JURÍDICO MEXICANO’ PARA EFECTOS DE SU OTORGAMIENTO”. En dicha jurisprudencia, se concluye que “por instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano debe entenderse las derivadas de los principios básicos que tienen como objetivo construir y definir la estructura política del Estado mexicano, así como proteger y hacer efectivas las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dando estabilidad y permanencia a la nación en su conjunto, pues rigen su vida política, social y económica, principios entre los que se consideran los siguientes: a) régimen federal; b) división de poderes; c) sistema representativo y democrático de gobierno; d) separación Iglesia-Estado; e) garantías individuales; f) justicia constitucional; g) dominio directo y originario de la nación sobre sus recursos; y h) rectoría económica del Estado (Tesis P./J. 21/2002).

Este ejemplo resulta ilustrativo sobre los nuevos tiempos de la jurisdicción constitucional en nuestro país, uno de cuyos brazos es la justicia electoral. Los temas que se abordan en las resoluciones son novedosos confrontados con los producidos en las décadas previas. En el ámbito electoral esta situación permitió el desarrollo de una tendencia a favor de la maximización de los derechos políticos y del acceso a la justicia electoral, mancuerna que implicaba una a la otra.

Prima facie, dicha evolución se puede advertir en temas como el momento de impugnabilidad sobre la satisfacción de los requisitos de elegibilidad de los candidatos y su resolución a través de la figura de la carga de la prueba, la asimilación del derecho administrativo sancionador, la interpretación conforme y desde luego, tanto la procedencia del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano en contra de actos partidistas, como la relativa al juicio de revisión constitucional electoral contra actos de los congresos, o bien contra procesos como la realización del plebiscito, por referir sólo algunos.

El dictado de las sentencias en tales casos ha permitido un corpus jurídico que es cada vez más relevante para los académicos. Y su relevancia es doble porque cada resolución lleva aparejada una amplia reflexión sobre las instituciones, sobre los derechos y los principios, y ahí van implícitos los cuestionamientos acerca de los alcances, límites y tiempos de las más importantes figuras de nuestro régimen constitucional; en cada sentencia se ha buscado sentar las bases de ese edificio que es la democracia.

Durante estos años de constante y reiterada discusión jurisdiccional, se ha hecho evidente que el principal legado que deja un tribunal son esas sentencias relevantes y sus precedentes judiciales, porque en ellos está reflejado el perfil que a través de la justicia electoral se ha dado a la Constitución y a los derechos de los mexicanos.

Al darle contenido al concepto de instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano, la SCJN listó algunos de ellos. Se destacan al menos tres: el régimen federal; la división del poder público y el sistema representativo y democrático de gobierno. Estas tres “instituciones fundamentales”

tienen amplia repercusión en un concepto que el TEPJF ha ido moldeando en sus resoluciones: la forma republicana de gobierno.

La forma republicana de gobierno

Para entender el origen de este concepto habrá que referir los antecedentes en el derecho de los Estados Unidos de América, en el que se reconoce su garantía como elemento primordial del modelo federal adoptado en la Constitución de 1787.

Por lo que concierne a dicha garantía de la forma republicana de gobierno, aunque la Constitución no aclara su significado, hay interpretaciones jurisprudenciales y doctrinales, como la expresada por Madison en *El Federalista* (Hamilton, Madison y Jay 1982, artículos X, XIV y XXXIX) que la limita a la defensa del sistema republicano contra las innovaciones monárquicas o aristocráticas que quisieran implantarse en las constituciones de los estados federados y la que, además de considerar dichas innovaciones, extiende la prohibición a la democracia pura y directa, pues entiende la forma republicana de gobierno como aquella basada en el consentimiento del pueblo y que funciona por medio de instituciones representativas. Esta connotación ha permitido amplias interpretaciones sobre el concepto por parte de los tribunales.

La primera causa de importancia, fallada por la Suprema Corte Americana, atañe directamente a las implicaciones de la garantía de la forma republicana de gobierno. En *Chisholm v. Georgia* (1973) se sustentó la tesis fundamental de que los estados están sujetos a la jurisdicción federal en los casos que así lo establezca la Constitución y, por consecuencia, el poder demandar un ciudadano de un estado a otro estado ante juzgados federales, es negar la soberanía estadual¹ y establecer la supremacía

¹ Este caso consistió en que Chisholm, en compañía de otros ciudadanos de Carolina del Sur, demandó al gobierno de Georgia por haberles confiscado sus propiedades durante la Guerra de Independencia de Estados Unidos. La Suprema Corte falló a favor de los particulares y sostuvo que los estados se encuentran bajo la jurisdicción federal y pueden ser demandados por los ciudadanos. Por su parte, Georgia amenazó con castigar a cualquiera que ejecutara la sentencia de la Corte y el enfrentamiento se solucionó a favor del estado, con la promulgación de la enmienda XI.

federal. El gobierno federal como garante de las instituciones republicanas se ha comprometido constitucionalmente ante el pueblo de cada estado miembro, a brindarle los medios para preservar la forma republicana de gobierno, en primer lugar haciendo descansar los atributos de soberano en el pueblo mismo y no en los estados, ya que si bien éstos son la labor más noble del hombre, “el pueblo es la labor más noble de Dios”, como aseveró el ministro Wilson.

A partir de entonces, la garantía fue interpretada cada vez con mayor amplitud. El caso *Luther vs. Borden*,² aunque muy posterior (1849), merece comentarse por ser un caso particularmente importante para determinar el alcance que, en Estados Unidos, se le ha dado al principio de forma republicana de gobierno.

La responsabilidad de aplicar este principio había sido delegado por el Congreso al Presidente de la República a través de una ley dictada en 1795. Conforme con dicha normativa, el ejecutivo puede disponer de los medios para cumplir con dicha garantía, sin que la Suprema Corte pueda inquirir sobre la legalidad de tales medidas, puesto que hay cuestiones políticas que escapan a su competencia; tal como lo sustentó Roger B. Taney, Chief Justice of the Supreme Court, sucesor del gran John Marshall.

Se consideran cuestiones políticas porque el Congreso o el Ejecutivo por delegación tendrán que juzgar sobre la legitimidad de los gobiernos locales para decidir si se ha trastocado la forma republicana; es decir, no es sólo constatar si hay una tendencia monarquizante en los gobiernos estatales, sino que deben contemplarse todas aquellas medidas, menos obvias, que puedan vulnerar tal principio. En este sentido, aunque la Corte es la suprema autoridad interpretativa de la Constitución, no es competente sobre dichas cuestiones debido a que transformaría esta disposición en

² El caso surgió de una rebelión verificada en Rhode Island hacia 1841, debido a que, como se gobernaba todavía por una cédula real de 1663, el sufragio previsto chocaba con las instituciones republicanas, de tal manera que varios sectores de la población votaron una nueva constitución estadual y a su tenor, celebraron elecciones, resultando electo un gobernador que, evidentemente, se disputó la legitimidad de su cargo con el que había sido designado conforme a la cédula real.

una “garantía de anarquía”, según expresó Taney. Así, en repetidas ocasiones se ha declarado incompetente ante casos como los siguientes: cuando se establecen mecanismos en un estado para la directa participación del pueblo en la legislación por medio de iniciativa y referéndum; cuando se operó una delegación de la función legislativa a una dependencia administrativa estatal, o cuando se atacó la resolución de una controversia electoral por una legislación estatal.

A pesar de que resulta una atribución legislativa en la que se niega participación al Poder Judicial, siempre ha preocupado que el poder se desborde y se transforme en absoluto, de tal manera que el gobierno federal y no el pueblo de cada estado, sea quien imponga y deponga libremente a los gobernantes estatales. Madison ya vislumbraba tales consecuencias al cuestionar si no puede llegar a ser tal disposición un pretexto para modificar a los gobiernos estatales, sin la concurrencia de los estados mismos. Esto viene a confirmar que así como originalmente se pensó que sin el fortalecimiento de un gobierno federal no sería posible la unión, así también el exceso de dicho poder aniquila a una Federación.

Esas cuestiones también se encuentran en nuestro orden jurídico desde el inicio de la vida independiente de nuestra nación y desde la configuración inicial del modelo federal. La idea de **régimen republicano** fue prontamente adoptada en el constitucionalismo mexicano. Las referencias al mismo, se remontan al *Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mejicana de 1814* (artículo 5), y está, por supuesto, en el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana y en la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, ambas de 1824. Tal forma de gobierno se ha mantenido desde entonces —excepto en dos periodos imperiales: con Iturbide (1822-1823) y con Maximiliano de Habsburgo (1864-1867)—.

El punto que destaca respecto de esta idea, vinculado por supuesto con el modelo federal, es la atribución relacionada con la intervención política de la Federación en la vida interna de los estados, consignada entre

las funciones del Congreso (artículo 13 fracción V del Acta Constitutiva),³ consistente en conservar la unión federal y dirimir las diferencias políticas de los estados, coadyuvada por la intervención ejecutiva de la Presidencia de la República (artículo 16 fracción I)⁴ y definitivamente plasmada en el artículo 34 del Acta Constitutiva:

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 (Tena 1971).

En este precepto se funden los conceptos de unión federal y garantía de la forma de gobierno; el primero, producto de los teóricos del federalismo mexicano, y el segundo, del constitucionalismo americano, como muestra de la simbiosis doctrinaria de la que fue producto el federalismo mexicano con sus orígenes y características propias. No hubo en el Congreso Constituyente de 1823 ninguna crítica específica a esta trascendental atribución, pues se entendió que resultaba una consecuencia del régimen federal adoptado. Por unión federal se expresaba la indisoluble vinculación política de estados libres y soberanos en su régimen interior que se federaban, configurando otro estado igualmente soberano. Por la garantía de la forma de gobierno se heredaba la tradición jurídica americana, adoptándose el federalismo como la forma “más conveniente para su conservación y mayor prosperidad” (artículo 3), y resultando obligatoria para los estados la adopción de instituciones concordantes con esa forma de gobierno.

³ Artículo 13. Pertenecer exclusivamente al congreso general, dar leyes y decretos: V. Para conservar la unión federal de los Estados, arreglar definitivamente sus límites y terminar sus diferencias.

⁴ Artículo 16. Sus atribuciones (del Supremo Poder Ejecutivo), a más de otras que se fijarán en la Constitución son las siguientes: 1. Poner en ejecución las leyes dirigidas a consolidar la integridad de la Federación y a sostener su independencia en lo exterior, y a su unión y libertad en lo anterior.

El desempeño de tales funciones es atribuido por el Acta Constitutiva tanto al Congreso General como al Ejecutivo Federal; el primero, dictando las leyes o decretos tendentes a poner en movimiento la intervención federal, y el segundo, a ejecutar las disposiciones legislativas. Este carácter de coordinación en los casos de intervención federal persiste hasta nuestros días.

Pero en el Acta Constitutiva no sólo se plantearon los medios directos para hacer efectiva la unión federal, sino que también en ella (artículo 13 fracción V) se encuentra la simiente para que un órgano federal dirima las controversias políticas que pudiesen suscitarse en los ámbitos estatales. Paradójicamente, esta medida, la más inocua y congruente en un régimen de Derecho, sí provocó una reacción en el Congreso constituyente por parte de Juan de Dios Cañedo, quien se opuso a que el Congreso ejerciera esta función ya que implicaba, en su consideración, arrogarse por el cuerpo legislativo facultades judiciales que no le correspondían y contraviniendo, por lo tanto, el principio de división de poderes. Carlos María Bustamante le contestó que sólo al Congreso podía corresponderle la solución de tales conflictos, puesto que él representa a toda la Nación, la cual es la única superior a cada estado (Barragán 1974).

Con la Constitución federal de 1824 se consagraron definitivamente, tanto la unión federal como la garantía de la forma de gobierno, en términos muy similares a los contemplados en el Acta Constitutiva. Así pues, se estableció igualmente (artículo 49 fracción II) que el Congreso General tendería a la conservación de tales principios, auxiliado en su ejecución por el Ejecutivo Federal (artículo 110 fracciones III y X) y, además, afirmando categóricamente en el artículo 171, que “jamás se podrán reformar los artículos de esta Constitución y del Acta Constitutiva que establecen la libertad e independencia de la nación mexicana, su religión, *forma de gobierno*, libertad de imprenta, y división de los poderes supremos de la federación y de los estados” (Tena 1971, 193).[†]

[†] Énfasis añadido.

La inquietud que se descubrió en los debates del Constituyente de 1824 sobre la obligación de la Federación de conservar el orden público y la paz interna, justificó la atribución federal como legítima y necesaria. Al respecto, hubo una controversia entre el diputado veracruzano José María Becerra y Florentino Martínez; aseverando, el primero, “que al Congreso General tocaba ver por la paz y orden interior, no *de cada Estado en particular, sino de todos los Estados*”, pues eso significaba el concepto de Federación (Barragán 1974b, 163),[†] por su parte, Martínez sostuvo “Que al Congreso tocaba atender que la paz y orden mirasen a las de toda la Federación, porque si en un estado se suscita una conspiración u otro movimiento de gravedad, las autoridades generales no deben desentenderse, porque de estado en estado, podría ir cundiendo el mal hasta destruir la sociedad” (Barragán 1974b, 164).

La opinión de Florentino Martínez no se impuso en la interpretación del dispositivo constitucional, pues se consideró que si la Federación intervenía para restablecer el orden público en determinado Estado, aquélla podría, so pretexto de restablecerlo, alterar la soberanía estadual, por lo que los diputados Becerra, Cañedo y Portugal propugnaron porque la labor saneadora de la Federación se circunscribiera a hechos que afectasen a toda la nación (Barragán 1974b, 168). No obstante, el Supremo Poder Ejecutivo en manifiesto del 5 de octubre de 1824, significativamente preconizaría: “Compatriotas: tengamos siempre presente que no puede existir gobierno sin subordinación, (...) y que sin unión perderemos infaliblemente la Independencia (...) no hay Estado en la Federación que pueda permanecer aisladamente y subsistir por sí sólo” (Cué 1960, 46).

Muy pronto se tuvo que adoptar la postura de Florentino Martínez, pues el 24 de marzo de 1827, debido a una asonada militar en Durango, para un solo Estado, el Congreso dictó un decreto imponiendo la intervención federal, y el propio Guadalupe Victoria tuvo que enviar tropas para sofocar esa

[†] Énfasis añadido.

rebelión (informe de Guadalupe Victoria 1976); de aquí en adelante, México sufriría multitud de trastornos internos que materialmente forzarían a futuros Congresos a contemplar nuevas medidas jurídico-políticas que permitieran a la Federación afrontar las distintas convulsiones.

Nuevas vías para garantizar la forma republicana de gobierno y la unión federal estarían por aparecer, y en los políticos de mediados del siglo XIX, subyacía la inquietud de conservar la unión y paz internas de manera más efectiva. El análisis de las convulsiones nacionales, y de los cambios de forma de estado y de gobierno, resulta necesario para entender la pervivencia de la forma republicana de gobierno. Sin embargo, anotamos estos datos para hacer notar que la figura se ha mantenido vigente desde el inicio del Estado mexicano.

Antes de continuar, haré una referencia constitucional sobre la idea de la forma republicana de gobierno, a partir de lo que la CPEUM señala en tres de sus paradigmáticos artículos: 39, 40 y 41. En ellos, se lee:

Artículo 39. La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

Artículo 40. 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.

Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

Como ya se ha dicho, la idea de régimen republicano ha estado presente en la historia constitucional mexicana. En ese mismo tenor se encuentran la idea federativa y la división del poder público, que además se complementa con la referencia a que el pueblo ejerce su soberanía a través de los Poderes de la Unión y de los estados. Esta configuración se complementa con el principio representativo a través del cual se permite la participación de los ciudadanos en la vida política del país, y una de sus expresiones principales es el derecho de voto, que permite la elección del presidente de la República y de los integrantes de las cámaras del Congreso de la Unión, y que además, en el ámbito local, incluye al gobernador, integrantes de las legislaturas y cabildos municipales.

Por ello es que puede afirmarse que hablar de la forma republicana de gobierno implica remitirnos al contenido de la CPEUM, especialmente en lo relativo a los procesos, requisitos y alcances de la integración de los órganos de gobierno.

Labor del TEPJF y la forma republicana de gobierno

La contribución al mantenimiento de la forma republicana de gobierno se advierte con claridad en distintas resoluciones del TEPJF. Llama la atención una de ellas cuyo eje central no es sólo la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos, sino también el proteger algunos de los elementos que constituyen el modelo democrático nacional.

Uno de los casos que permiten el cuestionamiento acerca de los alcances de la justicia electoral en relación con la forma republicana de gobierno es el referido a la protección del derecho a ser votado, cuyo alcance llega a la protección del derecho a ejercer el cargo por el que se compitió y resultó triunfante.

El TEPJF resolvió el 11 de noviembre de 2009 el SUP-JDC-2995/2009. En este juicio ciudadano el actor Carlos Enrique Esquinca Cancino, quien se ostentó como diputado federal suplente, electo por el principio de representación proporcional, postulado por el PRD, contravirtió la omisión

del presidente de la Mesa Directiva de la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, por no dar respuesta a las peticiones formuladas mediante dos escritos presentados el 12 de octubre de 2009 en los cuales solicitaba, entre otras cuestiones, se le tomara protesta como diputado suplente ante la ausencia de la diputada propietaria. A continuación se revisan los antecedentes.

El Consejo General del IFE, el 21 de agosto de 2009, otorgó, entre otras, la constancia de asignación de diputados electos por el principio de representación proporcional correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal, a la siguiente fórmula postulada por el PRD:

Núm.	Propietario	Suplente
7	Espinosa Morales Olga Luz	Esquinca Cancino Carlos Enrique

Luego de tomar protesta del cargo el 29 de agosto, por escrito de fecha 1 de septiembre de 2009, la diputada federal propietaria Olga Luz Espinosa Morales solicitó al presidente de la Mesa Directiva de la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, licencia definitiva para separarse de ese cargo de representación popular, a partir del 2 de septiembre del mismo año.

El tres de septiembre, en sesión ordinaria de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, se aprobó retirar del orden del día el punto relativo a las solicitudes de licencia que presentaron diversos diputados propietarios y turnarlas a la Junta de Coordinación Política de ese órgano legislativo, entre éstas la solicitud de licencia de la diputada Olga Luz Espinosa Morales.

Por sendos escritos de fecha 12 de octubre de 2009, presentados en la presidencia de la Mesa Directiva de la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, el diputado suplente Carlos Enrique Esquinca Cancino solicitó al presidente de esa Mesa Directiva:

1. La constancia relativa a las faltas o inasistencias de su compañera de fórmula, la diputada propietaria Olga Luz Espinosa Morales, en el lapso del 02 de septiembre de 2009 al 12 de octubre del mismo año.
2. Ser citado a la brevedad para rendir protesta como diputado federal, en razón de que, en su concepto, la diputada propietaria había acumulado más de 12 faltas consecutivas e injustificadas, en el periodo de sesiones.

El 15 de octubre, el mencionado diputado federal suplente promovió un JDC, a fin de controvertir la omisión imputada al presidente de la citada Mesa Directiva, por no dar respuesta a las solicitudes formuladas en los escritos de referencia.

Al resolver este asunto, la Sala Superior del TEPJF declaró fundado el concepto de agravio.

En los razonamientos vertidos se destacó que la responsable reconoció la existencia de las solicitudes hechas por el actor y se hizo un estudio del derecho de petición consagrado en el artículo 8 de la CPEUM, concluyéndose que en los hechos el lapso transcurrido entre la presentación de la solicitud y la interposición del JDC “se considera suficiente y razonable para que la autoridad emitiera su respuesta a lo solicitado”, por lo cual el presidente de la mesa directiva de la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión ha incurrido en violación, en perjuicio de Carlos Enrique Esquinca Cancino, del derecho fundamental de petición, en materia electoral, contraviniendo lo dispuesto en los artículos 8 y 35, fracción V de la CPEUM.

En la resolución se ordenó a la autoridad responsable que dentro del plazo de tres días hábiles emitiera por escrito las respuestas que en derecho procedieran, notificándoselas personalmente al enjuiciante, de lo cual debería dar informe a la propia Sala Superior del TEPJF.

Derivado del anterior asunto, el 30 de diciembre de 2009, la Sala Superior del TEPJF resolvió en forma acumulada los juicios SUP-JDC-3049/2009 y SUP-JDC-3048/2009.

Los actores en los mencionados asuntos fueron Olga Luz Espinosa Morales, en el primero, y Carlos Enrique Esquinca Cancino, en el segundo, quienes se ostentaron, respectivamente, como diputada federal propietaria y suplente del PRD. Los motivos de impugnación fueron la negativa ficta u omisión de la Cámara de Diputados de la LXI Legislatura del Congreso de la Unión, a través de sus órganos competentes, de resolver sobre la solicitud de licencia definitiva de la diputada propietaria y la negativa de tomarle protesta al diputado suplente.

Como se mencionó, la solicitud de licencia definitiva se presentó el 1 de septiembre de 2009, misma que se retiró del orden del día en la sesión ordinaria del 3 de septiembre.

Respecto del precedente JDC-2995/2009 debe señalarse que el 18 de noviembre, el presidente de la mesa directiva de la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, mediante oficio LXI-I/ PMD/ST/036/09, contestó los escritos presentados por el actor, informándole que dicha presidencia

se encuentra impedida para realizar llamamiento a tomar protesta, debido a que [...] se encuentra pendiente la resolución de la Junta de Coordinación Política, y del Pleno de la Cámara de Diputados, respecto de la solicitud de licencia [presentada por la diputada Olga Luz Espinosa Morales] en términos del artículo 47 del Reglamento para el Gobierno Interno del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, que establece que en caso de que un diputado no pudiera asistir a las sesiones lo debe participar a la Cámara para obtener la licencia necesaria.

El oficio se notificó al actor el 19 de noviembre de 2009.

Para la resolución se acumularon los juicios, dada la relación entre ambos, derivado del hecho de que los dos actores integran la misma fórmula de diputados federales y existe una causa de pedir común que

es la solicitud de licencia y ausencia de la propietaria al cargo de diputada federal. Se razona que dicha solicitud de licencia es la base para que la propietaria solicite que se conteste su petición y se autorice su ausencia definitiva, mientras que el suplente invoca esa situación como causa de pedir de su pretensión consistente en que se le llame a ocupar el cargo de diputado en lugar de la propietaria.

A efecto de justificar la procedibilidad de los juicios, en la resolución se llamó la atención sobre los siguientes puntos:

- Se trata de asuntos que involucran la prerrogativa de dos ciudadanos para desempeñar el cargo de diputado federal, cuya elección fue declarada válida en su oportunidad. Es decir, los actos están relacionados con los derechos político-electorales de los ciudadanos a ser votados, en su vertiente de acceso y desempeño del cargo de diputado, ya que de la autorización de la licencia solicitada por la diputada propietaria, depende el acceso al cargo de quien deba ejercerlo como suplente conforme a la legislación aplicable.
- La negativa ficta u omisión de resolver sobre la petición de licencia definitiva de una diputada federal propietaria y en consecuencia, el no llamamiento del diputado suplente para la toma de protesta y el ejercicio del cargo para el cual fue electo, constituyen actos que podrían vulnerar el derecho de ser votado y generar la falta de integración plena del órgano legislativo del Estado. Esto, además de trastocar su derecho de petición en su vertiente política, genera un vacío de representación respecto al escaño que le corresponde y conlleva, por lo tanto, la afectación de **la forma republicana de gobierno** en cuanto a que mientras no se acuerde la licencia solicitada por la diputada propietaria ni se llame al suplente, no está justificada la falta de integración plena del órgano deliberativo de representación nacional.

Al respecto, no debe pasarse por alto que la protección del derecho de ser votado y del acceso y desempeño del cargo, constituye a su vez la protección del derecho de voto de los ciudadanos que por la vía del sufragio han legitimado una determinada opción política, como es el caso de la fórmula que integran los promoventes de los presentes juicios ciudadanos. Este criterio fue sustentado por la Sala Superior en las sentencias de los juicios SUP-JDC-1428/2009 y 1440/2009.

Ahora bien, destaco que el argumento central de la sentencia es el siguiente:

Es imperativo, por disposición constitucional, que la Cámara de Diputados funcione con la totalidad de sus miembros, de conformidad con el principio de democracia representativa y de la debida integración de los órganos del poder público, como lo establecen los artículos 39, 40 y 41 constitucionales, al prever que la soberanía reside originariamente en el pueblo y éste la ejerce a través de los Poderes de la Unión. La ausencia, o falta permanente de un representante, impide el debido funcionamiento de los órganos de representación nacional.

El razonamiento de la Sala Superior al resolver el asunto, vincula así la satisfacción de las pretensiones de los actores con la forma republicana de gobierno, cuyo eje central es, como se ha indicado, la representación nacional reflejada en diversos órganos de gobierno.

Se recalcó que la omisión de respuesta respecto de la solicitud de licencia de quien funge como diputada propietaria repercute en la forma republicana de gobierno debido a la ausencia de integración plena de la Cámara de Diputados, la cual conforme con lo dispuesto en los artículos 52, 53 y 54 de la CPEUM, se integra con 300 diputados electos según el principio de mayoría relativa y con 200 diputados electos mediante el sistema de representación proporcional, generando con ello la anulación del desempeño de la función representativa a cargo de la fórmula electa por el principio de representación proporcional, y por otra parte, la vulneración al derecho de los ciudadanos de acceder y desempeñar el cargo de elección popular como diputado federal.

Este razonamiento no se confronta con la idea de que quien accede a un cargo de representación popular tiene a su vez el deber de ejercer el mismo, pues esta obligación del desempeño (establecida en el párrafo cuarto del artículo 5 constitucional), no conlleva la imposibilidad absoluta de solicitar licencia definitiva del cargo por motivos excepcionales.

En la sentencia, la Sala Superior llega a la conclusión que incluso esto guarda relación con el derecho a ser votado; de tal manera que durante el ejercicio del cargo, es dable solicitar una licencia para separarse del cargo, suspendiendo dicho desempeño. Por ello, se estima que los actos reclamados en juicio, vinculados en el caso a la omisión de resolver sobre la solicitud de licencia, son susceptibles de tutelarse a través del juicio ciudadano (JDC).

La Sala Superior ya se ha pronunciado a propósito de la negativa a conceder licencia en un cargo de elección popular, como fue en los asuntos radicados en los expedientes SUP-RAP-113/2009, SUP-RAP-116/2009 y SUP-RAP-118/2009 acumulados, en los cuales se abordó la naturaleza jurídica de la separación del cargo de un presidente municipal y el momento a partir del cual surte efectos la misma.

También debe recordarse que la Sala Superior al resolver el juicio **SUP-JDC-1120/2008**, el 27 de agosto de 2008, por unanimidad de votos, sostuvo que el derecho político-electoral a ser votado (CPEUM, artículo 35, f. II), comprende el derecho de un ciudadano a ser postulado como candidato a un cargo de elección popular, a fin de integrar los órganos estatales de representación popular, y que esta prerrogativa abarca el derecho de ocupar el cargo para el cual resulta electo; el derecho a permanecer en él, y el de ejercer las funciones que le son inherentes.

En este asunto, y en otros similares, la Sala Superior ha considerado que el derecho al sufragio en sus dos aspectos, activo y pasivo, convergen en un mismo punto, que es el candidato electo, y forman una unidad que al estar encaminada a la integración legítima de los poderes públicos debe ser objeto de protección, pues su afectación no sólo se resiente en

el derecho de ser votado del individuo que contendió en la elección, sino también en el derecho de votar de los ciudadanos que lo eligieron como su representante, lo que atenta contra la finalidad primordial de las elecciones, por lo que el derecho a ocupar el cargo para el que fue electo, así como su permanencia y ejercicio en él, deben ser objeto de tutela judicial mediante el JDC, que es el medio jurisdiccional establecido por el legislador para aquel efecto.

En el asunto, la Sala Superior concluyó que la justiciabilidad del derecho político-electoral en comento, en los aspectos positivos (derecho a ser elegido, derecho a permanecer en el cargo y el del ejercicio) como en los negativos (por ejemplo el derecho a dejar de desempeñar el cargo para el cual se fue electo), también son susceptibles de ser dirimidos ante una instancia jurisdiccional.

Tal conclusión se obtiene de una interpretación funcional de lo dispuesto en el artículo 17, párrafos primero y segundo de la CPEUM, sobre la proscripción de la autotutela y el reconocimiento del derecho de toda persona para acudir ante la jurisdicción del Estado a fin de que se diriman los conflictos sobre sus derechos u obligaciones de cualquier carácter. Principios también reconocidos en los artículos 17, parágrafo 1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 8, parágrafo 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Si bien en el asunto mencionado la sentencia reconoció la vulneración al derecho de petición de la diputada propietaria, ordenando a la autoridad responsable diera respuesta en el plazo de 10 días hábiles, debe atenderse al hecho de que se enfatizó que esta respuesta buscaba evitar “que se vulnere de manera innecesaria y desproporcionada el derecho del suplente a ejercer el cargo y se genere incertidumbre sobre la debida integración y funcionamiento del órgano legislativo”.

El tema que subyace en este asunto debe enfatizarse: una protección a los derechos político-electorales y su vinculación, insisto en el caso particular, con la idea de una forma republicana de gobierno.

Si bien, el modelo republicano se funda en la construcción de instituciones, organizadas o jerarquizadas, y sometidas a límites, éstas no son sino parte de la representación nacional. La forma republicana requiere de un diseño representativo. Y aquí se advierte el otro argumento que hace valer el TEPJF: **el derecho al sufragio está encaminado a la integración de los poderes públicos**, por eso debe ser objeto de protección, **pues su vulneración o ataque no sólo se resiente en el derecho de ser votado del individuo que contendió en la elección, sino también en el derecho de votar de los ciudadanos que lo eligieron como su representante.**

La representación se consigue a partir del sufragio. Por ello, la forma republicana de gobierno requiere de instituciones que protejan los instrumentos que construyen la representación.

Reflexión final

Como se mencionó al inicio, el legado de los tribunales constitucionales como el TEPJF, es esa constante y reiterada discusión jurisdiccional, cuyo mejor ejemplo son todas las sesiones públicas, cuya totalidad está a disposición de los interesados en la página web del TEPJF;⁵ pero también, y principalmente, son esas sentencias relevantes y sus precedentes judiciales, porque ahí está reflejada esa labor a favor de los derechos, a favor de una forma republicana de gobierno, a favor de la democracia.

⁵ <http://www.te.gob.mx>

Fuentes consultadas

- Barragán, José. 1974. Acta Constitutiva de la Federación. Crónicas. México: Secretaría de Gobernación/Cámara de Diputados.
- . 1974b. Constitución Federal de 1824. Crónicas. Vol. 1. México: Secretaría de Gobernación/Cámara de Diputados.
- Cámara de Diputados. Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la CPEUM. Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/205.pdf> (consultada el viernes 29 de abril de 2011).
- Cué Cánovas, Agustín. 1960. *El federalismo mexicano*. México: Libro Mex Editores.
- Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mejicana de 1814. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1814.pdf>
- Hamilton, Alexander, James Madison y John Jay. 1982. *El federalista*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Informe de Guadalupe Victoria, al cerrarse las sesiones ordinarias del Congreso, el 1 de enero de 1828, en México a través de los informes presidenciales. México: Secretaría de la Presidencia, t. 2, p. 13.
- Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/205.pdf> (consultada el 29 de abril de 2011).
- Secretaría de la Presidencia, 1976. *México a través de los informes presidenciales*, tomo 2. México: Secretaría de la Presidencia.
- SUP-JDC-1428/2009 y 1440/2009. Actores: Celia Seda Hernández y Otros. Autoridad Responsable: Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco.
- SUP-JDC-2995/2009. Actor: Carlos Enrique Esquinca Cancino. Autoridad Responsable: Presidente de la mesa directiva de la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

- SUP-JDC-3049/2009 y SUP-JDC-3048/2009. Actor: Olga Luz Espinosa Morales y Carlos Enrique Esquinca Cancino. Responsables: Cámara de Diputados de la LXI Legislatura del Congreso de la Unión y otras.
- SUP-RAP-113/2009, SUP-RAP-116/2009 y SUP-RAP-118/2009. Recurrentes: Partidos Convergencia, Verde Ecologista de México y del Trabajo, respectivamente. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral.
- Tena Ramírez, Felipe. 1971. *Leyes fundamentales de México 1808-1971*. México: Porrúa.
- TEPJF. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. <http://www.te.gob.mx>
- Tesis: P/J. 21/2002. "Suspensión en los juicios regidos por la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 'Instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano' SJFG9, t. XV, abril de 2002, p. 950. Registro: 187055. Disponible en: <http://www2.scjn.gob.mx/ius2006/UnaTesisInkTmp.asp?nlus=187055> (consultada el viernes 29 de abril de 2011).
- UNAM. Universidad Nacional Autónoma de México. Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 1824. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM. Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/acta1824.pdf>
- U.S. Supreme Court. Chisholm vs. Georgia, 2 U.S. 2 Dall. 419 419 (1793). Disponible en <http://supreme.justia.com/us/2/419/case.html> (consultada el viernes 29 de abril de 2011).
- U.S. Supreme Court. Luther v. Borden, 48 U.S. 7 How. 1 1 (1849). Disponible en: <http://supreme.justia.com/us/48/1/case.html> (consultada el viernes 29 de abril de 2011).

La participación política y la reforma electoral en Argentina

Political participation and electoral reform in Argentina

Alberto Ricardo Dalla Via*

RESUMEN

La reforma constitucional de 1994 en Argentina incorporó en el capítulo II, con el título “Nuevos derechos y garantías”, los derechos políticos —que si bien se consideran clásicamente de primera generación se ubican en el nuevo capítulo ya que no fueron contemplados expresamente en la Constitución histórica—, y los nuevos derechos de participación política, como la iniciativa popular y la consulta popular, ampliando de esta manera el catálogo clásico de derechos a los derechos de incidencia colectiva o “nuevos derechos”. De ese modo, la Constitución acentúa el tránsito desde un modelo individualista y representativo a un modelo democrático que también contempla la participación como valor. El artículo analiza la extensión de la participación política en la Argentina, tanto en el sufragio activo como pasivo y la ampliación de la protección judicial, así como también la extensión de los alcances del derecho de sufragio activo que establece la reciente reforma electoral —ley N° 26.571— en cuanto instaura la participación de todos los ciudadanos en los procesos de selección partidaria de las candidaturas —elecciones primarias— que luego van a competir en la elección de las máximas autoridades públicas nacionales: presidente y vi-

* Presidente de la Cámara Nacional Electoral. Profesor Titular de Derecho Constitucional (UBA). Presidente de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional. Académico de número de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas.

cepresidente, diputados nacionales y senadores nacionales, así como también parlamentarios del Mercosur.

PALABRAS CLAVE: reforma constitucional, nuevos derechos, participación política.

ABSTRACT

The 1994 Constitutional Reform in Argentina incorporated political rights in chapter II “New Rights and Guarantees”. Even though these rights are classically considered as first generation rights, they have been placed in this new chapter as they had not been contemplated in the historical Constitution before. The new rights of political participation, popular initiative and popular consultation have also been included. In this way, the classic catalogue of rights incorporates collective rights or, also called, “new rights”. Thus, the Constitution emphasizes the transition from an individualist and representative model to a democratic model, which also includes participation as a value. The article analyzes the extension of political participation in Argentina in active as well as in passive vote, the expansion of judicial protection and also the scope of the active voting rights, established in the electoral reform —law N° 26.571—. This recently created law establishes the participation of all citizens in the processes of partisan selection of candidacies. Afterwards, those elected candidates will compete in the general election for the positions of the highest national public authorities: President and Vice-President, National Deputies and National Senators, as well as members of Mercosur Parliament.

KEYWORDS: Constitutional reform, new rights, political participation.

Participación política

La reforma constitucional de 1994 incorporó el capítulo II con el título “Nuevos derechos y garantías”, ampliando de esta manera el catálogo clásico de derechos a los derechos de incidencia colectiva o “nuevos derechos”. Frente a los aportes del constitucionalismo clásico, que limitaba los derechos constitucionales a los “derechos subjetivos”, el nuevo capítulo incorpora los derechos que no están en cabeza de un sujeto, sino que se tienen por pertenencia a un grupo amplio de personas. De esa manera, a los derechos civiles y políticos (primera generación) y a los derechos económicos y sociales (segunda generación), se agregan ahora los derechos colectivos (tercera generación), entre los que la Constitución enumera los derechos al ambiente y los derechos de los usuarios y consumidores.

El capítulo también contiene los derechos políticos, que si bien se consideran clásicamente de primera generación, se ubican en el nuevo capítulo, ya que no fueron considerados expresamente en la Constitución histórica, aunque la doctrina y la jurisprudencia ya los habían recogido a partir de la norma de habilitación del artículo 33 con un criterio amplio. Luego se ubican los llamados nuevos derechos de participación política, como la iniciativa popular y la consulta popular. De ese modo, la Constitución acentúa el tránsito desde un modelo individualista y representativo a un modelo democrático que también contempla la participación como valor. Los derechos de primera generación se fundaron en la libertad como valor, los de segunda generación lo hicieron en la igualdad y los de tercera generación lo hacen en la solidaridad. Son, en definitiva, derechos de la participación.

Se hablará de los derechos de participación política propios de la democracia participativa y deliberativa, resaltando los aspectos más novedosos que generan un amplio debate social y político. Asimismo, se abordará la participación ciudadana en los procesos electorales, para finalmente describir los lineamientos de la última reforma electoral.

Los derechos políticos son una categoría no siempre concisa que abarca los derechos de asociación y reunión, de peticionar a las autoridades, de participación y control, así como el derecho de elegir y ser electo conforme a las leyes.

Éstos se titularizan en sujetos que tienen calidad de ciudadanos o de entidades políticas reconocidas. Los derechos políticos sólo tienen por finalidad la política.

Mucho se dijo de los derechos políticos, sobre todo en países como Argentina, en el que se vio cercenado su ejercicio, por lo que es necesario tener presente cómo se ha ido extendiendo la participación, tanto en el sufragio activo como pasivo, y la ampliación de la protección judicial.

Desde el retorno de la democracia, uno de los temas relevantes fue la protección de las mujeres en su derecho de sufragio pasivo, lo que trajo aparejada la sanción de la ley 24.012, llamada de “cupos femeninos” o “cuota de género”, fijando la obligatoriedad de incluir un mínimo de 30% de mujeres en las listas de candidatos para elecciones nacionales. La reforma constitucional de 1994 incorporó el artículo 37 de la Constitución nacional, que en su segundo párrafo señala que el sufragio es universal, igual, secreto y obligatorio —recogiendo así la tradición en materia electoral que arranca desde la ley Sáenz Peña (núm. 8.871)— y la última parte del mismo artículo favorece la adopción de acciones que tiendan progresivamente a la igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a los cargos electivos y partidarios.

La Constitución de la Nación Argentina manda asegurar, mediante la implementación de “acciones positivas” en los textos de los artículos 37 y 75, inciso 23, la igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a cargos electivos.

En este punto, Argentina ha seguido los principios consagrados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), en el Pacto de Derechos Civiles y Políticos y en la Convención contra toda forma de Dis-

criminación de la Mujer, que en materia electoral y de partidos políticos se pronuncian claramente a favor de una participación igualitaria y sin discriminaciones fundadas en meros prejuicios de género.

La Cámara Nacional Electoral (CNE) ha asumido de un modo cabal el rol que se le ha asignado de garante del cumplimiento de las medidas que procuran la igualdad real de oportunidades entre mujeres y varones para el acceso a cargos electivos y partidarios (Fallos CNE 1568/93; 1586/93; 1595/93; 1863/95; 1866/95; 1867/95; 1868/95; 1869/95; 1870/95; 1873/95; 1984/95; 2669/99; 2878/01; 2918/01; 3005/02 y 3780/07) y veló por su respeto en todas las causas que le fueron sometidas a su conocimiento (Fallos CNE 3005/02 y 3780/07).

En particular, ha sostenido que “no basta que las listas estén compuestas por un mínimo de treinta por ciento de mujeres sino que además es necesario que tal integración se concrete de modo que —con un razonable grado de probabilidad— resulte su acceso a la función legislativa en la proporción mínima establecida por la ley y aquél sólo puede existir si se toma como base para el cómputo la cantidad de bancas que el partido renueva” (Fallos CNE 1566/93; 1836/95; 1850/95; 1862/95; 1864/95; 1866/95 y 3507/05).

La reciente reforma electoral, Ley de Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral (ley 26.571),¹ considera el derecho de participación política de las mujeres al establecer que las agrupaciones políticas, para su organización interna, deben respetar la ley 24.012, “cupo femenino” (artículo 3, inciso b). Con ello se consagra la extensión de los derechos políticos de las mujeres, dado que ahora no sólo se requiere respetar el porcentaje mínimo por sexo en la conformación de las listas para cargos públicos electivos, sino también para las elecciones internas de los partidos.

¹ Sancionada el 02/12/2009 y promulgada por decreto 2004/2009 del 11 de diciembre de 2009 con la observación de los artículos 107 y 108 (Boletín Oficial de la República Argentina N° 31.800).

Otra modalidad de extensión del sufragio activo es la que establece la ley 24.007 (Boletín Oficial de la República Argentina 1991), que permite a los argentinos residentes en el exterior votar en los comicios nacionales. En este punto se ha sostenido, además, que respecto a esos ciudadanos “debe procurarse facilitarse [...] el ejercicio de otros derechos que, como el de afiliación, integra también el plexo de los derechos políticos ciudadanos propios de toda democracia” (Fallo CNE 1756/94).

Otro caso fue la admisión del sufragio activo de los privados de libertad sin condena, que a partir del caso Mignone ejercen su derecho sin restricción en las penitenciarías donde se encuentran alojados.

En este sentido, el fallo Mignone² del año 2000 dio lugar a un amparo promovido por un organismo no gubernamental, el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), para declarar la inconstitucionalidad de un artículo del Código Electoral Nacional (CEN), que excluía del sufragio activo a quienes se encontraban privados de libertad sin condena en distintos establecimientos carcelarios del país. De ese modo, se hizo valer el inciso 2 del artículo 23 de la CADH, que limita la potestad de reglamentación legal de los derechos de participación política “...exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena por juez competente en proceso penal”.

La misma sentencia reconoció legitimación activa a una asociación representativa de intereses de incidencia colectiva en general, conforme las califica el artículo 43 de la Constitución nacional al consagrar el llamado amparo colectivo.

A su vez, en la causa Zárate, Marcelo Antonio s/amparo (Fallo CNE 3142/2003), la CNE se volvió a pronunciar sobre el tema, destacando que

la privación del ejercicio del sufragio para los ciudadanos que se encuentren en esta condición procesal, importa vulnerar el principio de

² Fallo CNE 2807/2000 y Corte Suprema de Justicia Fallo 325:524.

inocencia que se encuentra ínsito en el artículo 18 de la Constitución Nacional y expresamente previsto en los artículos 8°, párrafo 2° de la Convención Americana sobre Derecho Humanos, y párrafo 14, inciso 2° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, efectuándose así una discriminación arbitraria... No cabe sino concluir, entonces, que la restricción de acceder al acto electoral, impuesta al recurrente por su condición de procesado, constituye un trato incompatible con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano.

Finalmente, con anterioridad a la sanción ley 25.858 (conocida como Código Nacional Electoral), frente al incumplimiento por parte de los poderes Legislativo y Ejecutivo de adoptar las medidas necesarias para hacer efectivo el derecho a votar de los detenidos no condenados, como se les intimó en el caso Mignone, entendió que “corresponde hacer lugar a la acción deducida comunicando al Tribunal Oral en lo Criminal Federal N° 1 de La Plata —a cuya disposición se encuentra el recurrente— que deberá arbitrar los medios a su alcance a fin de hacer efectivo [su derecho]”. En el año 2006 se reglamentó, finalmente, el ejercicio del sufragio activo de los procesados con prisión preventiva.

Un tema de actualidad es el ejercicio del sufragio activo de las minorías desprotegidas y desamparadas que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad, que hace que determinados “personajes” encuentren un campo fértil para ejercer lo que se ha denominado “clientelismo político”.

Las prácticas clientelares —entre las que se encuentra la denominada “compra de votos”— conspiran contra la expresión de libre voluntad, que constituye un presupuesto indispensable del ejercicio del sufragio. El concepto general de clientelismo político está acotado en nuestra sociedad a una mera permuta de favores entre jefes partidarios y potenciales electores, provenientes en su mayoría, de clases bajas y desamparadas.

Estas prácticas vulneran el ejercicio de los derechos políticos, ya que cuando los instrumentos internacionales³ hacen referencia al voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, procuran resguardar al sufragante de toda intimidación, pues la libertad del voto conlleva inexorablemente el derecho de cada elector de expresar su voluntad sin ser objeto de presión alguna.

En las últimas elecciones, la Cámara Nacional Electoral ha dictado un pronunciamiento en la causa “Sublemas del Acuerdo Cívico y Social de Formosa s/protesta” (Fallo CNE 4283/09) a fin de salvaguardar los derechos políticos de las comunidades indígenas frente a distintas maniobras, como la retención de documentos cívicos, que se habían evidenciado en distintas elecciones, tendentes a distorsionar la libertad cívica de ciudadanos pertenecientes a comunidades indígenas de distintas localidades de la provincia de Formosa. Allí, se ha establecido que “los hechos denunciados involucran a un gran número de integrantes de pueblos originarios, quienes enfrentan serias dificultades que los mantienen en una situación de vulnerabilidad y marginalidad”. Lo que implica “el establecimiento de determinadas medidas con el fin de procurar en la práctica la igualdad de oportunidades que permitan corregir las situaciones que son el resultado de conductas discriminatorias” (Fallo CNE 4283/09).

No es ocioso recordar al respecto que la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH 2005a) ha enfatizado que

[e]n lo que respecta a pueblos indígenas, es indispensable que los Estados otorguen una protección efectiva que tome en cuenta sus particularidades propias, sus características económicas y sociales, así como su situación de especial vulnerabilidad, su derecho consuetudinario, valores, usos y costumbres”.

³ CADH, artículo 23, inciso 2º y Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 25, inciso b y en sentido análogo, Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 21, inciso 3º y Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, artículo XX.

Como lo ha establecido la Corte IDH (2008),

el artículo 23 de la Convención no sólo establece que sus titulares deben gozar de derechos, sino que agrega el término ‘oportunidades’. Esto último implica la obligación de garantizar con medidas positivas que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos tenga la oportunidad real para ejercerlos. [...] [E]s indispensable que el Estado genere las condiciones y mecanismos óptimos para que los derechos políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación.

Los derechos políticos propician el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político, ya que “el ejercicio efectivo de los [mismos] constituye un fin en sí mismo y, a la vez, un medio fundamental que las sociedades democráticas tienen para garantizar los demás derechos humanos previstos en la Convención” (Corte IDH 2008).

Por ello,

[e]l derecho al voto es uno de los elementos esenciales para la existencia de la democracia y una de las formas en que los ciudadanos ejercen el derecho a la participación política. Este derecho implica que los ciudadanos puedan elegir libremente y en condiciones de igualdad a quienes los representarán (Corte IDH 2005b).

Vale aclarar al respecto que cuando en los instrumentos internacionales se hace referencia a “voto secreto que garantice ‘la libertad del voto’” (artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos) o “la libre expresión de la voluntad de los electores” (artículo 25 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos y 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos), lo que se procura es poner al sufragante al abrigo de toda intimidación. El principio de libertad del voto significa que cada elector debe poder sufragar sin ser objeto de presión alguna (Fallo CNE 2534/99).

Como lo ha señalado Habermas: “[e]l problema se plantea en las sociedades democráticas cuando la cultura mayoritaria políticamente dominante impone su forma de vida y con ello fracasa la igualdad de derechos efectiva, de ciudadanos con otra procedencia cultural” (Habermas 1999, 123), y al decir de Dworkin “[l]a teoría constitucional sobre la cual se basa [un] gobierno [democrático] no es una simple teoría mayoritaria. La Constitución [...] esta destinada a proteger a los ciudadanos, individualmente y en grupo, contra ciertas decisiones que podría querer tomar una mayoría de ciudadanos, aun cuando esa mayoría actúe siguiendo lo que para ella es el interés general o común” (Dworkin 2002, 211).

Tales prescripciones se enmarcan en una concepción progresiva de los derechos fundamentales que no sólo requieren del Estado una posición de mero garante neutral o abstencionista, sino que le encomienda remover los obstáculos para hacer verdaderamente efectiva la realización de tales derechos, en el caso, a la participación política.

En cuestiones institucionales de relevancia, la CNE ha mantenido posturas aperturistas en materia de legitimación cuando se han visto involucrados derechos fundamentales de participación política. En tal sentido, la jurisprudencia registra la amplitud de legitimación en los casos de cuota de género o cupo femenino receptando su cumplimiento para los cargos electivos al momento de oficializarse las candidaturas, y en la admisión de la acción de amparo colectivo, como en su momento fue el caso Mignone.

Es así como el Tribunal le reconoció legitimación activa a una ciudadana con el fundamento de que “[s]i la lista de un partido no se ajusta a lo que marca la ley, no solamente la está violando sino que también está restringiendo y vulnerando ese derecho del sufragante que nace de ella y que tiene por tanto raíz constitucional” (Fallo CNE 1836/95).

En cuanto a los partidos políticos, el artículo 38 de la Constitución nacional los considera como instituciones fundamentales del sistema democrático. La jurisprudencia ya había admitido su inserción constitucional sobre la base de los artículos 1, 14, 22 y 33 de la Constitución nacional. El nuevo

artículo incorpora también varios postulados del derecho político: la necesaria forma de organización y funcionamiento interno con contenidos democráticos, la representación de las minorías en el gobierno de los mismos, la “competencia” para proponer candidaturas para las ofertas electorales a cargos públicos electivos y el derecho a la difusión de sus ideas a través de los medios, junto con el acceso a la información pública.

La norma constitucional, a su vez, trata lo relativo al financiamiento de los partidos políticos. La solución alcanzada en la Convención Nacional Reformadora equilibra la responsabilidad primaria del Estado al sostenimiento económico de sus actividades y a la formación de sus cuadros y la obligatoriedad de dar publicidad del origen y destino de los fondos privados recibidos y del patrimonio de los partidos políticos. En este sentido, se ha sancionado la ley de financiamiento de los partidos políticos (primero la 25.600 y, luego 26.215, modificada recientemente por la ley 26.571) que alienta la participación activa de la ciudadanía en el proceso de control de los fondos. Dicha participación no puede considerarse agotada en la circunstancia de que los terceros puedan tomar conocimiento sobre la procedencia y destino de los fondos, a efecto de hacerlos más transparentes, propendiendo a lo que se ha dado en denominar el “voto informado” del elector, sino también permitiéndoles colaborar en el proceso, al admitirles las observaciones que presentaren sobre las posibles anomalías que —a su juicio— detectaren sobre los estados contables. Tal actitud guarda adecuada coherencia con la concepción más participativa del sistema democrático, conforme resulta de las distintas normas agregadas a la Constitución en la reforma de 1994 (CN artículos 36 a 40).

Otro aspecto de la participación activa de la ciudadanía está dada en el proceso de oficialización de candidaturas, y esto puede verse en la acordada CNE N° 32/09 (CNE 2009), que estableció la publicación en el sitio de internet del fuero electoral de las listas de candidatos a los efectos de que “los particulares o el representante del Ministerio Público Fiscal puedan someter a los magistrados las cuestiones que entiendan relevantes a tal fin”.

Recientemente, y ante los últimos precedentes de la Corte Suprema en materia de legitimación activa, la Cámara en la causa Barcesat (Fallo CNE 4156/2009) le reconoció legitimación para promover acción de amparo a un elector de la Ciudad de Buenos Aires, tendente a evitar que participen en los comicios legislativos del 28 de junio de 2009 aquellos que estén ejerciendo cargos públicos electivos sin renunciar con anterioridad a los mismos. En tal sentido, ha señalado que

más allá de la legitimación que quepa conferir al recurrente a la luz de lo resuelto recientemente por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en la causa H. 270. XLII. 'Halabi, Ernesto c/P.E.N. - ley 25.873 - dto. 1563/04 s/amparo ley 16.986', resulta pertinente recordar que esta Cámara ha expresado que la etapa de registro de candidatos y oficialización de listas (artículos 60 y 61 del Código Electoral Nacional) reviste especial trascendencia [...], pues tiene por objeto comprobar que los ciudadanos propuestos por las agrupaciones políticas reúnen las calidades constitucionales y legales requeridas para el cargo que pretenden [...].

Participación política en la reforma electoral

Entre los temas más novedosos, es necesario mencionar la extensión de los alcances del derecho de sufragio activo que establece la ley 26.571, recientemente sancionada, en cuanto instaura la participación de todos los ciudadanos en los procesos de selección partidaria de las candidaturas —elecciones primarias— que luego van a competir en la elección de las máximas autoridades públicas nacionales: presidente y vicepresidente, diputados nacionales y senadores nacionales, así como también parlamentarios del Mercosur.

Tras la crisis de 2001, el legislador ya había establecido —con la ley 25.611 (Boletín Oficial de la República Argentina 2002)— un régimen de elecciones internas abiertas, obligatorias y simultáneas de todos los partidos políticos

que actúan en el orden federal. Sus magros resultados, por todos conocidos, obedecieron en parte a una cadena sucesiva de vetos y normas modificatorias, y otro tanto al escaso apego de la mayoría de los dirigentes partidarios, así como de los afiliados y los ciudadanos independientes, a este sistema que se aplicó por primera vez en las elecciones legislativas de 2005, ya que en 2003 el Congreso la había suspendido por el término de un año. En su única aplicación, sólo 23 agrupaciones políticas —distribuidas en 15 distritos—, de las 260 que intervinieron en los comicios generales, llevaron a cabo efectivamente el proceso de elección interna abierta. En las restantes agrupaciones se proclamó una única lista presentada. Modalidad que expresamente admitía la reglamentación dispuesta por el Poder Ejecutivo. Así, más de 90% del total de los partidos políticos eludió el mecanismo de las internas abiertas, que finalmente en diciembre de 2006 fue derogado (Boletín Oficial de la República Argentina 2006).

El nivel de participación ciudadana, que fue de apenas 5% del total del padrón, tampoco demostró grandes expectativas de los electores en el ejercicio del derecho de sufragio en el contexto partidario.

Hay que sincerar las cosas: la ley 25.611, de internas abiertas, obligatorias y simultáneas de los partidos políticos, como la ley 25.600 (Ley de Financiamiento de los Partidos Políticos), de control de financiamiento partidario, fueron dictadas por el Congreso en plena crisis, cuando retumbaban en los pasillos del palacio del Congreso, del Palacio de Justicia y los palacios ministeriales, los ruidos de las cacerolas. Pero una vez acallados tales ruidos se notó menor entusiasmo en los grupos legislativos que sancionaron tales leyes en persistir en su cumplimiento.

La reciente ley 26.571 quizá tenga otros efectos, no por la diferencia de contexto en el que fue sancionada, sino por los distintos elementos que caracterizan al régimen que ella regula y que la distinguen mucho del anterior.

En primer término, se prevé la obligatoriedad del voto, como rige en la elección general, por lo que es de esperar un nivel de participación ciudadana de relevancia, aunque probablemente no alcance los niveles de una elección general.

Luego, el sistema es de elección abierta plena, es decir, todos los ciudadanos, sin distinción entre afiliados e independientes, podrán votar a cualquiera de los precandidatos de cualquiera de los partidos contendientes.

Podría decirse que este esquema permite calificar a las nuevas internas abiertas como unas elecciones verdaderamente primarias, en el sentido de que el mismo cuerpo electoral llamado a votar a sus representantes acude primero a las urnas para preseleccionar a los candidatos partidarios.

A este respecto, la ley dispone incluso que “para las elecciones primarias se utilizará el mismo padrón que para la elección general en el que constarán las personas que cumplan dieciocho (18) años de edad a partir del día de la elección general”. Como se advierte —a pesar de la deficiente redacción— los jóvenes que tengan 17 años el día de la elección primaria podrán votar si cumplen la mayoría de edad el día de la elección general o antes.

También se modifica el criterio del sistema anterior, que autorizaba a las agrupaciones a proclamar una “lista única” —generalmente acordada en la cúpula partidaria— para evadir, así, su participación en el acto electoral.

En el nuevo sistema, los partidos, confederaciones o alianzas que tengan únicamente una precandidatura deben, no obstante, conseguir que sea votada por una cantidad mínima de ciudadanos (1.5% del total de votos válidos emitidos en el distrito) para que puedan participar en los comicios generales.

Como se adelantó, este nuevo régimen se diferencia en mucho del aplicado en 2005. Veremos en las elecciones de 2011 si sus efectos se distinguen, en la misma medida, de los que dejó aquella experiencia.

Otros rasgos de la reforma electoral

Como ya se mencionó, la ley 26.571, denominada Ley de Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral, instauró el sistema de elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias, pero también contiene modificaciones a la Ley Orgánica de Partidos Políticos (Boletín Oficial de la República Argentina 1985), a la Ley de

Financiamiento de los Partidos Políticos (núm. 26.215) y al Código Electoral Nacional.

Previamente a considerar los aspectos técnicos de la reforma, es inevitable advertir que el diseño institucional que propone, en materia de administración electoral, profundiza la injerencia del Poder Ejecutivo en áreas verdaderamente sensibles. Esto es cuando menos paradójico si se tiene en cuenta que en el continente se ha venido dando el proceso inverso —excluyendo por completo al Ejecutivo de la administración de los procesos electorales—. Con la ley propuesta no sólo no se reducen sus atribuciones, sino que, por el contrario, se le reconocen nuevas.

Es así como en la ley se resalta el rol de la Dirección Nacional Electoral (DINE) del Ministerio del Interior, ya que las escasas menciones a esa dirección que contenía la normativa electoral (artículos 18 y 73 de la Ley de Financiamiento —núm. 26.215— y artículo 105 del Código Electoral Nacional) en el nuevo texto se incrementa (véanse los artículos 24, 25, 40 y 75 de las modificaciones al Código Electoral Nacional; artículos 35, 40, 43, 43 bis, 43 ter, 43 septies, 67 y 71 bis de las modificaciones a la Ley de Financiamiento; y en materia de elecciones primarias, artículos 19, 32, 35, 37, 43 y 104).

La reforma, entre otras disposiciones, no contiene la creación del cargo de fiscal de Cámara, siendo necesario por la especificidad del fuero contar con dicho cargo como todas las cámaras.

Agrupaciones políticas

Respecto a los partidos políticos, establece un reconocimiento provisorio (partidos en formación) a los que se pedirán los mismos requisitos ya receptados en la Ley Orgánica de los Partidos Políticos, núm. 23.298 (acta de fundación y constitución que acrediten 4% de adhesiones, nombre, declaración de principios y programa o bases de acción política, carta orgánica, acta de designación de autoridades promotoras, domicilio partidario y designación de apoderados). Mientras dure esta situación no podrán presentar candidaturas para elecciones primarias ni nacionales, así como tampoco podrán recibir aportes (artículo 7).

Para efectos de obtener la personería definitiva tendrán que presentar a los 150 días (cinco meses) el 4% de afiliados del registro electoral del distrito correspondiente —hasta el máximo de 1,000,000— con copia de los documentos⁴ y realizar a los 180 días (seis meses) la elección de las autoridades definitivas (artículo 7 bis).⁵ En este aspecto, la cláusula transitoria del artículo 108 difería la vigencia de esta norma al 31 de diciembre de 2011; sin embargo, la misma fue observada por el decreto de promulgación 2004/2009.

En el caso de los partidos nacionales, la ley no reflejó el proyecto del Poder Ejecutivo, que establecía como requisito para la obtención de la personería jurídico-política la acreditación de la suma total de afiliados en todos los distritos donde tenga reconocimiento de 1% del total de los inscritos en el Registro Nacional de Electores (artículo 3, propuesta de modificación al artículo 8). Tal propuesta estaba en colisión con nuestro sistema federal, ya que en aquellas provincias donde el número de electores es inferior, no podrían constituir los partidos reconocidos en éstas una agrupación nacional.

En el caso de las alianzas electorales, se permite que los partidos de distrito que no formen parte de un partido nacional puedan integrar una alianza con al menos un partido político nacional (véase artículo 10). En este punto, se contradice con la jurisprudencia de la Cámara (Fallo CNE 3110/03 y otros), que estableció que únicamente pueden constituir alianzas nacionales los partidos de orden nacional, y alianzas de distrito los partidos distritales, fundándose en que los partidos integrantes de una alianza deben

⁴ Véase Fallo CNE 3997/08, que estableció el requisito de la fotocopia del documento a fin de hacer efectiva la fiscalización por parte del juez contenida en el artículo 23 inciso “b” de la presente ley, que establece que la justicia electoral deberá “comprobar la identidad con la libreta de enrolamiento, libreta cívica o documento nacional de identidad” ya que “la pureza del padrón partidario constituye una de las más relevantes garantías de la indispensable adecuación de la organización interna de las agrupaciones políticas al sistema democrático pues asegura el efectivo ejercicio de los derechos de elegir y ser elegido que ostentan los afiliados”.

⁵ El proyecto del Poder Ejecutivo requería para constituirse en partido de distrito el 5% de afiliados al momento de su solicitud de reconocimiento (artículo 1, modificación al artículo 7 inciso a).

tener la misma aptitud para postular cargos por medio de la alianza. Se incorpora, también, que al momento de solicitar su reconocimiento (60 días antes de la elección primaria) deben acompañar el “acuerdo del que surja la forma en que se distribuirán los aportes correspondientes al fondo partidario permanente” (artículo 10). En este sentido, el decreto reglamentario 937/2010 (Boletín Oficial de la República Argentina 2010) señala la forma en que se realizará el mismo “refiriéndola exclusivamente” a la cantidad de afiliados reconocidos ante la justicia federal con competencia electoral de cada partido al momento de celebrarse el acuerdo o un porcentaje igual o diferente para cada uno de los partidos que la integran (véase artículo 9).

Y para el caso de que quieran continuar funcionando luego de la elección general en forma conjunta, los partidos que integran la alianza deberán conformar una confederación (véase artículo 9).

En el supuesto de confederaciones, la modificación a la Ley Orgánica de Partidos Políticos establece que dos o más partidos pueden constituir confederaciones de distrito o nacionales, y para participar en las elecciones generales como confederación deberán haber solicitado su reconocimiento ante el juez federal con competencia electoral competente hasta 60 días antes del plazo previsto para las elecciones primarias respectivas (artículo 10 bis). El Fallo CNE 3858/07 estableció que “para constituir una confederación de orden nacional, se deben reunir cinco partidos reconocidos en distintos distritos [...]. ... [Ello] fundado en la representatividad de los partidos políticos como condición de su existencia legal”.

Los partidos reconocidos pueden fusionarse con uno o varios partidos políticos y además —del acuerdo de fusión, el acta donde surja la voluntad de la fusión; requisitos establecidos en los incisos b a g del artículo 7, constancia de la publicación del acuerdo de fusión— el juzgado verificará que la suma de los afiliados de los partidos que se fusionan alcance el mínimo establecido de 4% de los electores inscriptos en el padrón electoral del distrito respectivo. A su vez, se podrá formular oposición dentro de los 20 días de la publicación. El partido político resultante de la fusión gozará

de personería jurídico-política desde su reconocimiento por el juez federal electoral competente, y se constituirá a todo efecto legal como sucesor de los partidos fusionados, tanto en sus derechos como en sus obligaciones patrimoniales, sin perjuicio de subsistir la responsabilidad personal que les corresponda a las autoridades y otros responsables de los partidos fusionados por actos o hechos anteriores a la fusión. Se considerarán afiliados al nuevo partido político todos los electores que a la fecha de la resolución judicial que reconoce la fusión lo hubiesen sido de cualquiera de los partidos políticos fusionados, salvo que hubieren manifestado oposición (artículo 10 ter).

En cuanto a las afiliaciones, se elimina la renuncia automática, ya que es condición para la afiliación a un partido la renuncia previa expresa a toda otra afiliación anterior (artículo 25 ter). Por ello se incorpora la posibilidad de manera gratuita, ya sea por telegrama o personalmente, ante la secretaría electoral del distrito que corresponda (artículo 25 quáter). Por su parte, el decreto reglamentario 937/2010 establece la posibilidad de renuncia sin determinar el partido político (artículo 12). En efecto, ante la presunción de afiliación o la negativa a no querer manifestar expresamente a qué partido se encuentra afiliado, se admite la renuncia sin identificar el partido político.

Se incorporan también dos incisos al artículo 33 sobre inelegibilidades para ser candidato y la consecuente prohibición de los partidos políticos de registrar tales candidaturas, como causal de caducidad: “f) La personas con auto de procesamiento por genocidio, crímenes de lesa humanidad o crímenes de guerra, hechos de represión ilegal constitutivos de graves violaciones de derechos humanos, torturas, desaparición forzada de personas, apropiación de niños y otras violaciones graves de derechos humanos o cuyas conductas criminales se encuentren prescriptas en el Estatuto de Roma como crímenes de competencia de la Corte Penal Internacional, por hechos acaecidos entre el 24 de marzo de 1976 y el 10 de diciembre de 1983”; y, “g) Las personas condenadas por los crímenes descriptos en

el inciso anterior aún cuando la resolución judicial no fuere susceptible de ejecución” (artículo 33).

En este sentido, la incorporación del inciso f recepta el precedente de la Cámara Nacional Electoral en la causa Muñiz Barreto, Juana María y otros s/impugna candidatura a diputado nacional, sobre la candidatura de Patti para los pasados comicios legislativos (Fallo CNE 4195/09).

La ley recientemente sancionada requiere, para conservar la personería jurídico-política, que los partidos de distrito mantengan el número mínimo de afiliados requerido para el reconocimiento, y para los partidos de orden nacional, el número mínimo de distritos necesarios para el reconocimiento. Será el Ministerio Público Fiscal, de oficio o a instancia del juez, el que verificará su cumplimiento en el segundo mes de cada año, e impulsará la caducidad. Antes de la declaración de caducidad, el juez deberá intimar por 90 días (plazo improrrogable) al partido para que dé cumplimiento (artículos 7 ter, 8 y 50 incisos e y f).

En estos dos últimos supuestos, el decreto de promulgación 2004/2009 observó las disposiciones transitorias contenidas en los artículos 107 y 108 de la ley 26.571, que establecían un plazo de gracia a los partidos con personería vigente, hasta el 31 de diciembre de 2011, para reunir el mínimo de afiliados (en el caso de partidos de distrito) y de distritos (en el caso de partidos nacionales) para así mantener la personería jurídico-política. Asimismo, extinguía las acciones de caducidad que se encuentren en curso de los incisos a, b, c, e y f. El veto parcial motivó que se presentaran en la justicia nacional electoral sendos amparos con el objeto que se declare su inconstitucionalidad.

Proceso electoral

La ley 26.571 respecto a la oficialización de candidaturas en el caso de las elecciones primarias, otorga esta potestad a las agrupaciones políticas por medio de las juntas electorales partidarias, con apelación a la justicia nacional electoral. En cuanto a las elecciones generales, establece que las agru-

paciones políticas registrarán los candidatos proclamados en las primarias ante el juez federal con competencia electoral correspondiente.

La campaña electoral, para las primarias, se inicia 30 días antes de la fecha del comicio y la publicidad electoral audiovisual puede realizarse desde los 20 días anteriores a la fecha de las elecciones primarias (ley 26.571, artículo 31). Mientras que en las elecciones generales, la campaña electoral se inicia 35 días antes de los comicios (CEN, artículo 64 bis) y la publicidad audiovisual, a los 25 días previos (CEN, artículo 64 ter). A su vez, en relación con la publicidad de actos de gobierno, el nuevo régimen incrementó de 7 a 15 días anteriores a los comicios la prohibición, tanto para las primarias como para las generales (CEN, artículo 64 quáter).

El escrutinio definitivo de las primarias lo realizarán los juzgados federales con competencia electoral de cada distrito. Éstos comunicarán los resultados a la Cámara Nacional Electoral en el caso de la categoría presidente y vicepresidente de la nación, a fin de que ésta proceda a hacer la sumatoria de los votos obtenidos en todo el territorio nacional por los precandidatos de cada una de las agrupaciones políticas, y a las juntas electorales partidarias, en el caso de senadores y diputados nacionales, para que conformen la lista ganadora.

La elección de los candidatos a presidente y vicepresidente de la nación de cada agrupación se hará mediante fórmula en forma directa y a simple pluralidad de sufragios. Las candidaturas a senadores se elegirán por lista completa a simple pluralidad de votos.

En la elección de diputados nacionales y de parlamentarios del Mercosur, cada agrupación política para integrar la lista definitiva aplicará el sistema de distribución de cargos que establezca cada carta orgánica partidaria o el reglamento de la alianza. Las juntas electorales partidarias efectuarán la proclamación de los candidatos electos (ley 26.571, artículo 44).

Luego de las elecciones primarias no se pueden constituir alianzas o confederaciones para participar en los comicios generales.

En las elecciones generales participarán las agrupaciones políticas que para la elección de senadores, diputados de la nación y parlamentarios del

Mercosur hayan obtenido como mínimo un total de votos, considerando los de todas sus listas internas, igual o superior a 1.5% de los votos válidamente emitidos en el distrito de que se trate para la respectiva categoría. Para la categoría de presidente y vicepresidente, 1.5% de los votos válidamente emitidos en todo el territorio nacional (véase ley 26.571, artículo 45).

Pero quizá el dato más relevante es la prohibición de contratar publicidad en emisoras de radiodifusión televisiva o sonora abierta o por suscripción, ya que la pauta publicitaria será solventada por el Estado y distribuida por la Dirección Nacional Electoral (DINE).

La DINE determinará el horario del mensaje de campaña (entre 7:00 a 13:00 horas), la distribución entre las agrupaciones políticas (50% de manera igualitaria para todos y 50% proporcional a la cantidad de votos en la elección general anterior de diputados). Los gastos de producción de los mensajes estarán a cargo de cada agrupación política.

En relación con el financiamiento de campaña, es de resaltar que el nuevo régimen prohíbe los aportes de personas jurídicas (artículo 44 bis, ley 26.215 y modif.) y modifica los parámetros de distribución del aporte público.

Para las elecciones presidenciales, 50% será distribuido en forma igualitaria y el otro 50% se distribuirá entre los 24 distritos, en proporción al total de electores de cada uno, y luego a cada agrupación política en proporción a la cantidad de votos que hubiera obtenido en la elección general anterior para la misma categoría.

En el caso de la elección de senadores, el total de los aportes públicos se distribuirá entre los ocho distritos que renuevan bancas en proporción al número de electores de cada uno. Del monto resultante para cada distrito, 50% se distribuirá en forma igualitaria, y el otro en forma proporcional a la cantidad de votos para la misma categoría. Para la elección de diputados, los aportes se distribuirán entre los 24 distritos en proporción al total de electores de cada uno, y luego se utilizará el mismo criterio que para senadores: 50% en forma igualitaria y 50% proporcional a la cantidad de votos para la misma categoría en la última elección general.

Respecto al aporte para la impresión de boletas, en el caso de las primarias se otorgará a las agrupaciones políticas el equivalente a una boleta por elector (ley 26.571, artículo 32). En el caso de elecciones generales el aporte será el equivalente a una boleta y media por elector registrado en cada distrito (ley 26.215, artículo 35).

Por otra parte, la ley crea en la Cámara Nacional Electoral el Registro de Empresas de Encuestas y Sondeos de Opinión, y ocho días antes de las elecciones generales no podrán darse a conocer encuestas o sondeos de opinión o pronósticos electorales, ni referirse a sus datos.

Acciones procesales

La reforma electoral prevé, en el caso de elecciones primarias, la apelación ante la Cámara Nacional Electoral de todas las decisiones de los jueces federales con competencia electoral que se dicten al respecto (ley 26.571, artículos 19 y 28).

Asimismo, se incorpora un recurso directo ante la Cámara Nacional Electoral de las resoluciones de la DINE sobre distribución o asignación a las agrupaciones políticas de aportes públicos o espacios de publicidad electoral, que debe interponerse dentro de las 48 horas, debidamente fundado, ante la Dirección Nacional Electoral del Ministerio del Interior, que lo remitirá al Tribunal dentro de las 72 horas, con el expediente en el que se haya dictado la decisión recurrida y una contestación al memorial del apelante. La Cámara podrá ordenar la incorporación de otros elementos de prueba y solicitar a la Dirección Nacional Electoral del Ministerio del Interior aclaraciones o precisiones adicionales. Luego de ello, y previa intervención fiscal, se resolverá.

Administración electoral

En materia de administración electoral, se establece la informatización del Registro Nacional de Electores, pero en cuanto al Registro Nacional de Afiliados a los Partidos Políticos no ha habido modificación al respecto.

Las modificaciones introducidas por la ley 26.571 incorporan las nuevas tecnologías en cuanto al acceso de información. Garantizan a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el acceso libre y permanente a la información contenida en el Registro Nacional de Electores, a los efectos electorales (véase CEN, artículo 17).

Por otra parte, establece que la Cámara Nacional Electoral publicará la nómina de electores fallecidos, por el plazo que determine, en el sitio de internet de la justicia nacional electoral al menos una vez al año (véase CEN, artículo 22).

Respecto de los padrones provisorios, dispone su publicación en el sitio web, como también de los definitivos (véase artículos 26 y 30, CEN). En cuanto al Registro de afiliados, establece que es público y que la Cámara Nacional Electoral deberá arbitrar un mecanismo, restringiendo el acceso de terceros, para que el elector pueda conocer la situación de su afiliación (Ley Orgánica de Partidos Políticos, artículo 26).

A su vez, establece el concepto de geografía electoral para la delimitación de circuitos y ubicación de las mesas electorales.

Por último, la reforma incorporó que “la autoridad de aplicación adoptará las medidas pertinentes a fin de garantizar la accesibilidad, confidencialidad e intimidad para el ejercicio de los derechos políticos de las personas con discapacidad. Para ello se adecuarán los procedimientos, instalaciones y material electoral de modo que las personas con discapacidad puedan ejercer sus derechos sin discriminación y en igualdad de condiciones con los demás, tanto para ser electores como para ser candidatos” (artículo 105, ley 26.571).

Fuentes consultadas

- Boletín Oficial de la República Argentina N° 27.256 del 5/11/1991. Disponible en <http://www.boletinoficial.gov.ar>
- . N° 29.934 del 4/07/2002. Disponible en <http://www.boletinoficial.gov.ar>
- . N° 31.063 del 29/12/2006. Disponible en <http://www.boletinoficial.gov.ar>
- . N° 31.800 del 14/12/2009. Disponible en <http://www.boletinoficial.gov.ar>
- . N° 31.935 del 01/07/2010. Disponible en <http://www.boletinoficial.gov.ar>
- CNE. Cámara Nacional Electoral. 2009. Acordada Ordinaria 32. Disponible en <http://www.pjn.gov.ar/justicianacionalelectoral/camaranacionalelectoral/acordada>
- Código Electoral Nacional. Ley 19.945 del 14/11/1972 (Boletín Oficial de la República Argentina n° 22.568 del 19/12/1972) y modificatorias.
- Corte IDH. Corte Interamericana de Derechos Humanos. 2005a. Caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia 17 de junio de 2005. Serie C No. 125.
- . 2005b. Caso Yatama vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127.
- . 2008. Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184.
- Corte Suprema de Justicia de la Nación, causa H. 270. XLII. 'Halabi, Ernesto c/P.E.N. - ley 25.873 - dto. 1563/04 s/amparo ley 16.986', <http://www.pjn.gov.ar/cortesupremadejusticiadelanación>

- Dalla Via, Alberto R. 2002a. "La Representación política", *Revista Debates de Actualidad* 188 (junio/septiembre). Buenos Aires: Asociación Argentina de Derecho Constitucional.
- . 2002b. "El Régimen Electoral y los Partidos Políticos", *Revista de Derecho Público*, Tomo 2. Buenos Aires: Rubinzal-Culzoni Editores.
- y Alberto Manuel García Lema. 2008. *Nuevos Derechos y Garantías*, tomo 1. Buenos Aires: Rubinzal-Culzoni Editores.
- . 2003. *El régimen electoral y de los partidos políticos. Normativa esencial*. Buenos Aires: Lexis Nexis.
- . 2004a. *Manual de derecho constitucional*. Buenos Aires: Lexis Nexis.
- . 2004b. "El Régimen electoral y los Partidos Políticos". *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional* 8, España.
- . 2005. *La jurisprudencia de la Cámara Nacional Electoral Argentina (2001-2004)*. Buenos Aires: El Derecho.
- Dworkin, Ronald. 2002. *Los derechos en serio*. España: Editorial Ariel.
- Fallo CNE N° 1566/93. Fallo Cámara Nacional Electoral. CAUSA: "Martín, Florencio Esteban apoderado con representación Comité Provincial y otra c/Junta Electoral partidaria Unión Cívica Radical s/apelación proclamación candidatos (art. 32 ley 23.298)" (Expte. N° 2264/93 CNE) SANTA FE. Disponible en <http://www.pjn.gov.ar/justicianacionalelectoral/camaranacionalelectoral/jurisprudencia>
- Fallo CNE N° 1568/93. Fallo Cámara Nacional Electoral. CAUSA: "Darci Beatriz Sampietro s/impugnación lista de candidatos a Diputados Nacionales del Partido Justicialista distrito Entre Ríos" (Expte. N° 2267/93 CNE) ENTRE RIOS. Disponible en <http://www.pjn.gov.ar/justicianacionalelectoral/camaranacionalelectoral/jurisprudencia>
- Fallo CNE N° 1586/93. Fallo Cámara Nacional Electoral. CAUSA: "Bus-telo, Fernando s/formula impugnación a resolución de la Junta de Gobierno UCeDé. -distrito Cap. Fed. del 6 de julio de 1993"

(Expte. N° 2285/93 CNE) CAPITAL FEDERAL. Disponible en <http://www.pjn.gov.ar/justicianacionalelectoral/camaranacionalelectoral/jurisprudencia>

Fallo CNE N° 1595/93. Fallo Cámara Nacional Electoral. CAUSA: “Bousquet, Jorge Luis s/planteo de inconstitucionalidad de la ley 24.012 y sus decretos reglamentarios Unión del Centro Democrático” (Expte. N° 2284/93 CNE) CAPITAL FEDERAL. Disponible en <http://www.pjn.gov.ar/justicianacionalelectoral/camaranacionalelectoral/jurisprudencia>

Fallo CNE N° 1756/94. Fallo Cámara Nacional Electoral. CAUSA: “Partido Nacionalista Constitucional Capital Federal s/solicita afiliación de ciudadanos domiciliados en el exterior” (Expte. N° 2429/94 CNE) CAPITAL FEDERAL. Disponible en <http://www.pjn.gov.ar/justicianacionalelectoral/camaranacionalelectoral/jurisprudencia>

Fallo CNE N° 1836/95. Fallo Cámara Nacional Electoral. CAUSA: “Meriadri de Morini, María Teresa s/presentación, Unión Cívica Radical” (Expte. N° 2488/95 CNE) CORDOBA. Disponible en <http://www.pjn.gov.ar/justicianacionalelectoral/camaranacionalelectoral/jurisprudencia>

Fallo CNE N° 1850/95. Fallo Cámara Nacional Electoral. CAUSA: “Candidata a diputada nacional por el partido Justicialista distrito Corrientes -Dalmau de Viola, Zulema Elsa s/apelación” (Expte. N° 2538/95 CNE) CORRIENTES. Disponible en <http://www.pjn.gov.ar/justicianacionalelectoral/camaranacionalelectoral/jurisprudencia>

Fallo CNE N° 1862/95. Fallo Cámara Nacional Electoral. CAUSA: “Frente Justicialista para la Victoria (Frejuvi) s/reconocimiento como como alianza de distrito” (Expte. N° 2551/95 CNE) SALTA. Disponible en <http://www.pjn.gov.ar/justicianacionalelectoral/camaranacionalelectoral/jurisprudencia>

Fallo CNE N° 1863/95. Fallo Cámara Nacional Electoral. CAUSA: “Partido Fuerza Republicana s/oficialización de candidatos” (Expte. N°

- 2549/95 CNE) TUCUMAN. Disponible en <http://www.pjn.gov.ar/justicianacionalelectoral/camaranacionalelectoral/jurisprudencia>
- Fallo CNE N° 1864/95. Fallo Cámara Nacional Electoral. CAUSA: “Incidente de apelación en autos “Incidente de oficialización de candidatos a presidente y vicepresidente de la Nación de Confederación Solidaridad - expte. n° 471.443” (Expte. N° 2556/95 CNE) CAPITAL FEDERAL. Disponible en <http://www.pjn.gov.ar/justicianacionalelectoral/camaranacionalelectoral/jurisprudencia>
- Fallo CNE N° 1866/95. Fallo Cámara Nacional Electoral. CAUSA: “Partido Renovador de Salta s/personería como partido de distrito” (Expte. N° 2552/95 CNE) SALTA. Disponible en <http://www.pjn.gov.ar/justicianacionalelectoral/camaranacionalelectoral/jurisprudencia>
- Fallo CNE N° 1867/95. Fallo Cámara Nacional Electoral. CAUSA: “Partido Federal, solicita oficialización de lista de candidatos” (Expte. N° 2560/95 CNE) CORDOBA. Disponible en <http://www.pjn.gov.ar/justicianacionalelectoral/camaranacionalelectoral/jurisprudencia>
- Fallo CNE N° 1868/95. Fallo Cámara Nacional Electoral. CAUSA: “Movimiento de Integración y Desarrollo s/solicita oficialización de lista de candidatos” (Expte. N° 2.561/95 CNE) CORDOBA. Disponible en <http://www.pjn.gov.ar/justicianacionalelectoral/camaranacionalelectoral/jurisprudencia>
- Fallo CNE N° 1869/95. Fallo Cámara Nacional Electoral. CAUSA: “Unión Cívica Radical s/solicita oficialización de lista de candidatos” (Expte. N° 2.554/95 CNE) CORDOBA. Disponible en <http://www.pjn.gov.ar/justicianacionalelectoral/camaranacionalelectoral/jurisprudencia>
- Fallo CNE N° 1870/95. Fallo Cámara Nacional Electoral. CAUSA: “Frente Partido Justicialista, distrito Corrientes s/oficialización Lista de candidatos” (Expte. N° 2548/95 CNE) CORRIENTES. Disponible en <http://www.pjn.gov.ar/justicianacionalelectoral/camaranacionalelectoral/jurisprudencia>

Fallo CNE N° 1873/95. Fallo Cámara Nacional Electoral. CAUSA: “Azcueta María Cristina s/solicita remisión de apelación interpuesta por ante la Junta Electoral Provincial de la Unión Cívica Radical” (Expte. N° 2533/95 CNE) BUENOS AIRES. Disponible en <http://www.pjn.gov.ar/justicianacionalelectoral/camaranacionalelectoral/jurisprudencia>

Fallo CNE N° 1984/95. Fallo Cámara Nacional Electoral. CAUSA: “Frente de la Esperanza s/oficialización de lista de candidatos” (Expte. N° 2.602/95 CNE) TUCUMAN. Disponible en <http://www.pjn.gov.ar/justicianacionalelectoral/camaranacionalelectoral/jurisprudencia>

Fallo CNE N° 2534/99. Fallo Cámara Nacional Electoral. CAUSA: “De la Vega, Carlos Alberto s/acción de amparo” (Expte. N° 3093/99 CNE) - CAPITAL FEDERAL. Disponible en <http://www.pjn.gov.ar/justicianacionalelectoral/camaranacionalelectoral/jurisprudencia>

Fallo CNE N° 2669/99. Fallo Cámara Nacional Electoral. CAUSA: “Graciela Martínez de Barberis su presentación” (Expte. N° 3246/99 CNE) - CORDOBA. Disponible en <http://www.pjn.gov.ar/justicianacionalelectoral/camaranacionalelectoral/jurisprudencia>

Fallo CNE N° 2807/2000. Fallo Cámara Nacional Electoral. Fallo Cámara Nacional Electoral. CAUSA: “Mignone, Emilio Fermín s/Promueve acción de amparo”(Expte. N° 3108/99 CNE) - CAPITAL FEDERAL. Disponible en <http://www.pjn.gov.ar/justicianacionalelectoral/camaranacionalelectoral/jurisprudencia>

Fallo CNE N° 2878/01. Fallo Cámara Nacional Electoral. CAUSA: “Ambort, Martín y Font, Jorge -su apelación- incidente en autos “Unión Cívica Radical -su presentación” Expte. 1-U-71” (Expte. N° 3408/01 CNE) - CORDOBA. Disponible en <http://www.pjn.gov.ar/justicianacionalelectoral/camaranacionalelectoral/jurisprudencia>

Fallo CNE N° 2918/01. Fallo Cámara Nacional Electoral. CAUSA: “Incidente de oficialización de candidatos a Diputados y Senadores Nacionales del Partido “Unión del Centro Democrático”- Elecciones

14 de octubre de 2001” (Expte. 3453/2001 CNE) CAPITAL FEDERAL. Disponible en <http://www.pjn.gov.ar/justicianacionalelectoral/camaranacionalelectoral/jurisprudencia>

Fallo CNE N° 3005/02. Fallo Cámara Nacional Electoral. CAUSA: “Meriadri de Morini, María Teresa s/impugnación listas en elecciones internas de la UCR” (Expte. N° 3420/01 CNE) - CORDOBA. Disponible en <http://www.pjn.gov.ar/justicianacionalelectoral/camaranacionalelectoral/jurisprudencia>

Fallo CNE N° 3110/03. Fallo Cámara Nacional Electoral. CAUSA: “Alianza Frente Movimiento Popular s/inscripción en el distrito Formosa” (Expte. 3633/03 CNE) - FORMOSA. Disponible en <http://www.pjn.gov.ar/justicianacionalelectoral/camaranacionalelectoral/jurisprudencia>

Fallo CNE N° 3142/2003. Fallo Cámara Nacional Electoral. CAUSA: “Zarate, Marcelo Antonio s/amparo” (Expte. N° 3666/03 CNE) - BUENOS AIRES. Disponible en <http://www.pjn.gov.ar/justicianacionalelectoral/camaranacionalelectoral/jurisprudencia>

Fallo CNE N° 3507/05. Fallo Cámara Nacional Electoral. CAUSA: “Junta Electoral del Partido Nacionalista Constitucional s/ certificación de calidades de precandidatos y registro de listas oficializadas o proclamadas - elección interna abierta del 7 de agosto de 2005” (Expte. N° 4021/05 CNE) - BUENOS AIRES. Disponible en <http://www.pjn.gov.ar/justicianacionalelectoral/camaranacionalelectoral/jurisprudencia>

Fallo CNE N° 3780/07. Fallo Cámara Nacional Electoral. CAUSA: “Unión Cívica Radical s/presentación” (Expte. N° 4209/06 CNE) - CORDOBA. Disponible en <http://www.pjn.gov.ar/justicianacionalelectoral/camaranacionalelectoral/jurisprudencia>

Fallo CNE N° 3997/08. Fallo Cámara Nacional Electoral. CAUSA: “Nueva Generación s/recurso de apelación en contra de la provi-

dencia de fecha 11 de julio de 2007” (Expte. N° 4304/07 CNE)-
SALTA. Disponible en [http://www.pjn.gov.ar/justicianacionalelectoral/](http://www.pjn.gov.ar/justicianacionalelectoral/camaranacionalelectoral/jurisprudencia)
[camaranacionalelectoral/jurisprudencia](http://www.pjn.gov.ar/justicianacionalelectoral/camaranacionalelectoral/jurisprudencia)

Fallo CNE N° 4156/2009. Fallo Cámara Nacional Electoral. CAUSA:
“BARCESAT, Eduardo S. s/promueve acción de amparo medida cautelar” (Expte. N° 4623/09 CNE) - CAPITAL FEDERAL.
Disponible en [http://www.pjn.gov.ar/justicianacionalelectoral/](http://www.pjn.gov.ar/justicianacionalelectoral/camaranacionalelectoral/jurisprudencia)
[camaranacionalelectoral/jurisprudencia](http://www.pjn.gov.ar/justicianacionalelectoral/camaranacionalelectoral/jurisprudencia)

Fallo CNE N° 4195/09. Fallo Cámara Nacional Electoral. Disponible en [http://www.pjn.gov.ar/justicianacionalelectoral/](http://www.pjn.gov.ar/justicianacionalelectoral/camaranacionalelectoral/jurisprudencia)
[camaranacionalelectoral/jurisprudencia](http://www.pjn.gov.ar/justicianacionalelectoral/camaranacionalelectoral/jurisprudencia)

Fallo CNE N° 4283/2009. Fallo Cámara Nacional Electoral. CAUSA: “Subtemas del Acuerdo Cívico y Social de Formosa s/protesta” (Expte. N° 4698/09 CNE) – FORMOSA. Disponible en [http://www.pjn.gov.ar/justicianacionalelectoral/](http://www.pjn.gov.ar/justicianacionalelectoral/camaranacionalelectoral/jurisprudencia)
[camaranacionalelectoral/jurisprudencia](http://www.pjn.gov.ar/justicianacionalelectoral/camaranacionalelectoral/jurisprudencia)

Fallo CSJN “Mignone, Emilio Fermín s/ promueve acción de amparo”.
2002. Fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Tomo
325, vol. 1, p. 524. Buenos Aires: La Ley.

Habermas, Jürgen. 1999. *La inclusión del otro, estudios de la teoría política*. Barcelona: Editorial Paidós.

Ley 8.871: Boletín Oficial de la República Argentina, 26 de marzo de 1912.

Ley 24.012: Boletín Oficial de la República Argentina N° 27.276,
3/12/1991. Disponible en <http://www.boletinoficial.gov.ar>

Ley 25.600: Boletín Oficial de la República Argentina N° 29.919 del
12/6/2002. Disponible en <http://www.boletinoficial.gov.ar>

Ley 25.858: Boletín Oficial de la República Argentina N° 30.311 del
6/01/2004. Disponible en <http://www.boletinoficial.gov.ar>

Ley 26.215, Boletín Oficial de la República Argentina N° 31.075 del
17/1/2007.

Ley 26.571: Boletín Oficial de la República Argentina N° 31.800 del
14/12/2009. Disponible en <http://www.boletinoficial.gov.ar>

México: reforma electoral de 2007 y su impacto en las elecciones locales

México: Electoral Reform 2007 and its impact on local elections

Pablo Vargas González*

RESUMEN

Los objetivos de este trabajo son analizar los alcances de la reforma electoral de 2007 y sus repercusiones en las entidades federativas, considerar los antecedentes de reformas electorales de periodos anteriores que tuvieron un bajo impacto en los estados y evidenciar los riesgos de que algunas propuestas específicas no sean aplicadas cabalmente o sean eludidas, lo que se traduciría en una reforma incompleta que impediría el proceso de consolidación democrática en México. Sin embargo, con los resultados de las elecciones federales de 2009 y de los distintos comicios locales efectuados en 2010 se piensa en una nueva reforma electoral complementaria.

PALABRAS CLAVE: reforma electoral, elecciones locales, consolidación democrática, calidad de la democracia.

ABSTRACT

The purpose of this paper is to analyze the scope of the 2007 electoral reform and its impact on the states, consider the history of electoral reforms of prior periods that had low impact on states and to highlight the risks of

* Profesor investigador del Área de Ciencia Política de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM).

specific proposals that are not fully implemented or are circumvented, which would result in a complete electoral reform that would impede the process of democratic consolidation in Mexico. However, the results of the 2009 federal election and the various local elections until 2010 is thought a new “electoral reform” complementary.

KEYWORDS: electoral reform, local elections, democratic consolidation in Mexico, quality of democracy.

Introducción¹

Uno de los aspectos significativos de la reforma electoral constitucional de 2007 en México es su referencia directa al ámbito de las entidades federativas. Nuevamente se hizo énfasis en la aplicación de las reformas generales para que se implantaran en el ámbito local (estados y municipios), con lo que se buscó garantizar la certidumbre de los resultados electorales y de los procedimientos de toma de decisiones, con especial atención en las entidades federativas.

Con ello, en parte se reconoció que las reformas electorales anteriores en buena medida habían naufragado como consecuencia de la “tesis federalista” que dejaba al libre albedrío de las élites locales la aplicación de las reformas, tanto constitucionales como de la ley federal en la materia. Existen antecedentes claros —desde el inicio del ciclo de reformas electorales de 1977— de que los mecanismos de la transición política olvidaban la democracia local (estados y municipios) o bien dejaban en manos de las autoridades locales el alcance y la interpretación de las medidas que se debían implantar.

Hasta la reforma de 1996, los avances que se lograron en la materia tuvieron una repercusión desigual en los estados. En muchos casos, permanecieron las inequidades y la irracionalidad en las reglas del juego de la competencia electoral en los ámbitos locales. Especialmente en las entidades federativas, la institucionalización de los organismos electorales —el Instituto Federal Electoral (IFE) en el ámbito federal— fue un proceso lento y controlado, en el que grupos políticos impusieron sus prácticas, normas y mecanismos, que retrasaron o boicotearon la democracia local y las transformaciones políticas para generar una transición y consolidación democrática en los estados y municipios.

¹ Versión actualizada de la ponencia presentada en 2008, en el “XIII Congreso de latinoamericanistas españoles”, del 18-20 de septiembre, en Castellón, España.

Las medidas que se aprobaron en la reforma de 2007 resaltan la posición garantista para que las iniciativas no se dejen a la interpretación de los gobiernos locales. Estas consideraciones mandatan adecuar los alcances de la reforma constitucional y del código electoral aprobado en 2008 a las normas y leyes electorales de las entidades federativas. El IFE, de acuerdo con las nuevas disposiciones, jugará un papel central en las elecciones locales. No obstante, existen algunos riesgos y obstáculos que se han presentado en este proceso de adecuación de la reforma federal que han impedido la aplicación plena de este conjunto de enmiendas.

El objetivo de este trabajo es analizar los alcances de la reforma electoral de 2007 y sus repercusiones en las entidades federativas, considerar los antecedentes de reformas electorales de periodos anteriores que tuvieron un bajo impacto en los estados y evidenciar los riesgos de que algunas propuestas específicas no sean aplicadas cabalmente o sean eludidas, lo que se traduciría en una reforma electoral incompleta que impediría el proceso de consolidación democrática en México. Sin embargo, con los resultados de las elecciones federales de 2009 y de las distintas elecciones locales hasta 2010 se piensa en una nueva reforma electoral complementaria.

Antecedentes. Reformas electorales de baja repercusión en los estados

En el contexto de la transición mexicana se puso mayor atención al deterioro de la legitimidad del régimen, a los cambios del partido hegemónico, a los organismos e instituciones electorales centrales, y a los alcances de las modificaciones a la ley electoral federal. Pero muy poco se atendieron las condiciones y cambios de poder ocurridos en los ámbitos local y regional. Y, sin lugar a dudas, es en el medio local en el que mejor se pueden apreciar las dificultades de la transición política nacional, puesto que los avances y retrocesos se vinculan con la mayor o menor apertura política en las entidades federativas y con el balance de las contradicciones y

conflictos entre los grupos de poder con influencia extralocal, los grupos tradicionales y las fuerzas civiles alternativas.

Hasta 1994, la implementación de la reforma del Estado consideraba débilmente modificaciones profundas en las entidades federativas. Como sucedió desde la reforma política “lopezportillista” de 1977, la apertura política quedó limitada a los alcances de carácter nacional y esperó a que éstos fueran secundados por los gobiernos locales, pues de acuerdo con el régimen federalista, los estados son libres y soberanos. Empero, no ocurrió así, sino que en algunos casos hubo retrocesos que imposibilitaron el desarrollo de un ambiente de pluralismo.²

La diferenciación entre federal y local inició con la primera reforma electoral de tinte pluralista realizada en 1963, en la cual se creó la figura de “diputados de partido”. Según señala Paoli (1985), fue dirigida a los partidos satélite (PAN, PPS, PARM) que obtuvieran el 2.5% de la votación, con lo que tendrían derecho a cinco diputados en la Cámara. Esta reforma quedó como una iniciativa exclusiva para el plano federal, pues no se aplicó en las entidades federativas.

Sobre los alcances de la reforma política de 1977, que es el punto de partida del reformismo dosificado a la mexicana, se ha argumentado que debido a la fuerte resistencia de los elementos conservadores del régimen establecido, sus objetivos no fueron crear una reforma profunda que condujera a la alternancia, quedando reducida a una liberalización política de carácter limitado y gradualista, pactada desde la élite del poder y conducida por ella, ya que sus alcances no llegaban a tener siquiera condiciones pretransicionales, de acuerdo con O’ Donnell.³

² El 18 de enero de 1995, por primera vez los máximos representantes del gobierno y de los partidos políticos nacionales, en el documento “Compromisos para un acuerdo político nacional”, acordaron “promover reformas electorales en las entidades federativas que incorporen los criterios de la reforma electoral federal”. En *Perfil de La Jornada*, México, 18 de enero de 1995.

³ La “liberalización política se distingue del proceso democratizador en que sus reformas y acuerdos son de carácter gradualista y pactados desde arriba, en las que la élite de poder controla o dirige el proceso de cambio” (Middlebrook 1988).

Dado que las reformas a la Constitución debieron ser aprobadas por las legislaturas locales, desde el ámbito central el secretario de Gobernación, Jesús Reyes Heróles, dispuso que en las entidades federativas se iniciaran procesos que tendieran a adaptar dichas reformas a las condiciones específicas de las regiones, así como al contenido de la entonces Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE) (Martínez 1987). Esta adaptación tuvo el sello del grupo de poder dominante y del partido hegemónico que impuso sus prácticas. Si bien el impacto local que tuvo la reforma política lopezportillista se considera un parteaguas en la historia política electoral, también fue desigual y diferenciado.

En un estudio sobre la adaptación de las reformas de 1977 a las leyes locales en materia electoral, Madrazo (1985) mostró que en la mayoría de las entidades federativas los gobiernos locales escamotearon los distintos alcances de apertura y pluralismo políticos. Algunos no aplicaron correctamente, o sólo de manera parcial, las medidas que debían ser generales para todo el país. Aumentaron los requisitos para obtener diputados de representación proporcional y, sobre todo, permaneció el férreo control sobre los organismos locales electorales.

Un ejercicio similar se realizó después de las reformas electorales federales de 1993 y mostró que tampoco fueron un elemento de avanzada en el proceso de transición política para los estados. En un estudio comparativo, Crespo (1996) señala que, en puntos fundamentales, las legislaciones electorales locales no sólo no recogieron las medidas, sino que se plantearon severos retrocesos con relación al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Cofipe, (IFE 2005).

En el medio local, el Estado mexicano no tuvo la capacidad ni la voluntad de garantizar mejores condiciones políticas y electorales. Tampoco propició condiciones de certidumbre y legalidad tanto en el entorno como en el proceso electoral, pues las reformas fueron tardías e incompletas. Al inicio de la ciudadanización el organismo electoral central, el IFE, fue inca-

paz de vigilar y supervisar que la estructura electoral fuera menos afín a la lógica del partido del Estado.

Sin embargo, algunas entidades federativas fueron ámbitos en los que se dieron impulsos democratizadores. Los casos inéditos de alternancia local —Baja California, Chihuahua, Guanajuato y Jalisco—⁴ resultaron excepciones a la regla; más casos fueron resultado de negociaciones informales y de la correlación de fuerzas nacionales y regionales que una tendencia hacia la democratización en el ámbito local.

Por el contrario, los medios locales fueron espacios subordinados a los intereses de la élite política en los que prevalecieron los mecanismos de control que caracterizaban las elecciones semicompetitivas del régimen autoritario: la refuncionalización y la rehabilitación del corporativismo y los cacicazgos, el control exacerbado de los organismos electorales, la coacción clientelar, el uso patrimonialista de programas sociales y la propagación de la cultura del miedo para forzar el voto de la “estabilidad”.

En 1989, la llegada de la alternancia local en las gubernaturas abrió todo un proceso de democratización que se denominó, según Espinoza (2000), “la vía federalista” de la transición democrática, promovida por el interés de las élites locales en buscar opciones de gobierno y de formas de participación, más que ser el resultado de un impulso democratizador centralista o el producto exclusivo de las reformas electorales. El voto ciudadano aportó más para romper los controles y los estrechos límites de participación.

Esto dio como resultado que entre los comicios federales y locales hubiera una “profunda segmentación”, como lo plantea Molinar (1991, 119), de espacios y arenas electorales bien diferenciadas en “todos los comportamientos de partidos y electores”. Dos arenas con tiempos y lógicas propias que, como afirma Lechner (1994), sólo formalmente transcurren de modo simultáneo, pero en realidad son asincrónicas.

⁴ Sobre Baja California, véase T. Guillén (1993); sobre Chihuahua, Alberto Aziz (1994); sobre Guanajuato, Guadalupe Valencia (1995) y sobre Jalisco, Jorge Alonso y J. Tamayo (1995).

A 30 años de iniciado el proceso de liberalización política, en las entidades federativas siguen presentes los viejos mecanismos de control: hay un bajo grado de pluralismo y falta de credibilidad; las élites locales mantienen el control, en mayor o menor medida, sobre la organización y la normatividad que rigen las elecciones locales, las cuales no han alcanzado a ser un espacio real de democratización y de alternancia plena. Ante los modestos avances ciudadanos, se impone una lógica de cerrazón e intolerancia que busca recuperar las pequeñas posiciones perdidas, como lo observó Cornelius (1994) desde el inicio de la transición (Alonso 1995).

Los aportes de la reforma electoral de 2007 en las entidades federativas

La reforma de 1996 incluyó una significativa adición y modificación al artículo 116 constitucional, que se refiere a los poderes públicos en los estados, e introdujo explícitamente que las constituciones y leyes electorales deberían garantizar a plenitud la adecuación de su contenido al de la reforma. Sin embargo, la diferenciación de los dos órdenes de carácter electoral, por una parte el federal, representado por el IFE, y por otra el local, cuyas elecciones son organizadas por los organismos de cada estado, impidieron que en la práctica se garantizaran plenamente las medidas de carácter federal.

Aun cuando en el periodo de 1996 a 2006 se incrementaron y variaron los procesos de alternancia en las entidades federativas, ello se debió a un incremento de la fuerza de los partidos y de los actores locales. Pero subsistieron las impugnaciones contra los marcos legales y la permanencia de mecanismos de irregular transparencia, así como contra la falta de autonomía y la carencia de imparcialidad, sobre todo de los organismos electorales locales poco ciudadanizados.⁵

⁵ Existen varios casos en la renovación de las gubernaturas, pero es frecuente que casi todas las elecciones sean parcialmente impugnadas ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

Precisamente por lo anterior, la reforma electoral de 2007 de nuevo reformó y adicionó el artículo 116 constitucional, fracción IV, sobre los regímenes políticos locales. Cabe agregar que en las demás modificaciones a los artículos de la Constitución se hace referencia expresa a las entidades federativas. Es el caso del artículo 41, relacionado con la distribución del tiempo para los partidos en radio y televisión, así como la fiscalización de las finanzas de estos institutos políticos, y del artículo 134, que se refiere a los recursos económicos utilizados en los diferentes niveles de gobierno y al nuevo requerimiento de que tales recursos sean administrados con imparcialidad.

Desde luego que es atendible introducir en las normatividades de los gobiernos y en las leyes locales en materia electoral la disminución de los tiempos de precampaña y de campaña electoral, la reforma al artículo 6º para la regulación de la libre manifestación de ideas con el derecho de réplica, la administración de tiempos para los partidos políticos en los medios de comunicación y la fiscalización de los presupuestos de los partidos, entre muchos otros aspectos.

La reforma y las adiciones al artículo 116 constitucional, fracción IV, abren un conjunto de medidas de gran impacto para la organización, vigilancia y calificación de las elecciones locales. Incluye desde la posibilidad de unificar las fechas del calendario de las elecciones locales y federales, la ciudadanización de los partidos para no aceptar mecanismos de inclusión corporativa, hasta que el IFE pueda constituirse como árbitro en aquellos estados que así lo convengan.

Unificación del calendario electoral

La reforma prevé en el inciso a, de la fracción IV, del artículo 116 constitucional, que los comicios para gobernador, diputados de los congresos locales e integrantes de los ayuntamientos sean electos en una “jornada comicial que tenga lugar el primer domingo de julio del año que corresponda”. Sin embargo, paradójicamente, agrega: “Los estados cuyas jornadas electorales se celebren en el año de los comicios federales y no coincidan con la misma fecha de la jornada federal, no estarán obligados por esta última disposición”.

El empate de fechas electorales ha sido una demanda de algunos partidos, sobre todo en entidades federativas que tienen año con año ya sea comicios federales o locales. Lo que está en juego no sólo es la dispersión de los calendarios electorales en la geopolítica mexicana, sino también los recursos económicos y los enormes esfuerzos operativos y de organización que cuesta cada proceso electoral. También es importante el desgaste ciudadano, sobre todo en aquellos estados en los que se realizan en diferentes fechas las votaciones, ya que éstas no son garantía de elevar la conciencia ciudadana.

Por el contrario, se ha encontrado que hay una significativa diferencia entre las elecciones concurrentes y las no concurrentes. Estas últimas regularmente son las menos participativas, es decir, existe una mayor abstención, lo cual se deriva de que hay menos incentivos para el votante. En conjunto, tanto el abstencionismo como el desgaste electoral y los recursos invertidos elevan el costo económico, social y político de mantener un calendario nacional tan disperso en 32 calendarios específicos, uno por cada entidad (Vargas 2005).

Hay una serie de experiencias de estados que han tendido a empatar las fechas del calendario electoral, como Guerrero, Veracruz y recientemente Michoacán. Se trata de un esfuerzo de voluntad política frente a la cual algunos partidos están en contra, puesto que prefieren mantener disperso el calendario para incentivar grados bajos de participación, lo que favorece sobre todo a las entidades federativas que no han tenido alternancia.

La unificación de los calendarios electorales no sólo favorecería el ahorro y la racionalidad económica, sino que contribuiría a evitar la duplicidad de esfuerzos y de recursos, y también a que los partidos destinaran más tiempo a su desempeño en los espacios de gobierno y representación parlamentaria que a la confrontación. En la mayor parte del mundo las elecciones locales, como lo indica Becerra, “están unificadas y no existen razones de peso para que se mantenga la actual dispersión” (Becerra 2005).

La reforma es indicativa de una reorganización profunda de las elecciones en cada entidad federativa. Se trata de una medida que afectará la ingeniería electoral y, desde luego, podría impactar favorablemente en la cultura política de los ciudadanos. Cabe mencionar que la sola unificación del calendario no resolverá los problemas de imparcialidad, legalidad y transparencia. El empate electoral debe formar parte del conjunto de medidas que se tienen que agregar a las legislaciones locales.

El IFE como árbitro electoral local

Como respuesta parcial para tener normas generales y únicas para los procesos electorales en México, se encuentra la adición hecha al inciso d, de la fracción IV, del artículo 116 constitucional, que señala: “Las autoridades electorales competentes de carácter administrativo puedan convenir con el IFE se haga cargo de la organización de los procesos electorales locales”. En el mejor de los casos, se permitirá que con sus propias leyes electorales el instituto pueda organizar sus elecciones en el ámbito local.

Una de las demandas previas a las elecciones federales de 2006 justamente era la de constituir un organismo nacional de elecciones (Muñoz 2001), con el objeto de no tener dos tipos de procesos, uno competitivo —el federal— y uno de menor calidad —el local— en los estados. A pesar de los cuestionamientos a su capacidad interna y de fiscalización, el IFE, con las experiencias acumuladas de 1990 al 2000, fue constituyéndose como un referente en la organización y calificación de las elecciones. A diferencia de los organismos electorales locales, el instituto obtuvo una significativa credibilidad, justamente hasta las elecciones federales de 2003.

En diferentes fechas se discutió la posibilidad de federalizar la organización de los procesos electorales, lo que se traduciría en la formación de institutos electorales en cada estado y en la desaparición de las delegaciones estatales y distritales del IFE, así como en la unificación de la normatividad. Esto significaba que no habría 32 órganos electorales distintos, con sus respectivas leyes en la materia. Las reacciones en contra vinieron, precisamen-

te, de los gobernadores, diputados locales y funcionarios de los organismos electorales locales, que vieron en riesgo algunas de las condiciones de competencia que les permitían controlar los espacios de poder local. Además, como argumentó Becerra (2003) en contra de la tesis federalista, “son los propios estados los que determinan su rumbo” contra el centralismo.

La reforma en este rubro no profundiza en el debate, se queda a medio camino. Es más, tampoco se avanza en el fortalecimiento de los comités locales y distritales del propio instituto para mejorar el trabajo a desarrollar durante las elecciones federales en las entidades federativas. Se mantiene la verticalización centralizadora y no se dan mayores facultades a los consejeros locales y distritales. Así, queda pendiente el fortalecimiento de los órganos electorales encargados y responsables de las elecciones en concreto y directo.

Pero la reforma abre una posibilidad remota para que de manera particular en los estados, las fuerzas políticas puedan convenir la intervención del IFE en la organización de sus procesos. Situación poco factible, aunque no imposible, considerando los intereses creados y manifestados precisamente en los calendarios y las leyes electorales locales.

Ciudadanización de los partidos contra el corporativismo

La reforma da lineamientos para que las constituciones y leyes electorales de los estados garanticen que

Los partidos sólo se constituyan por ciudadanos sin intervención de organizaciones gremiales, o con objeto social diferente y sin que haya afiliación corporativa. Asimismo, tengan reconocido el derecho exclusivo para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, con excepción de lo dispuesto en el artículo 2º, apartado A, fracciones III y VII, de esta Constitución (Congreso de la Unión 2007, 8-10).

La anterior adición al artículo 116, inciso e, tiene dos vertientes distintas. Por una parte acota, por primera ocasión en décadas, las formas de

afiliación gremial y corporativa que han caracterizado no sólo a ciertos partidos, sino más bien al régimen político mexicano. Y por otra, cierra el paso a las candidaturas independientes, al reconocer el derecho exclusivo para postular candidatos. La prohibición a la práctica corporativa sólo se reduce al momento de la creación de partidos y no a su utilización en los procesos electorales.

Tampoco en el Cofipe de 2008 se abunda en precisar la regulación para evitar las afiliaciones corporativas ni las sanciones a los responsables que incurran en estas prácticas. El artículo 22 de este código declara: “Quedan prohibidas (sic) la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa a ellos”. Por lo que los organismos electorales locales deben atender quejas y denuncias relativas a los mecanismos y prácticas de los grupos de tendencias corporativas, como sectores campesinos, indígenas y magisteriales.

Cabe agregar, respecto al derecho exclusivo de los partidos de postular candidatos, que se refuerza el mecanismo de la representación política vigente, en el que los partidos son los intermediarios e interlocutores de la ciudadanía. Con ello se cancelan algunas experiencias importantes, como en Yucatán, e incluso demandas de ciudadanos para aceptar candidaturas independientes, dado el creciente alejamiento y la desvinculación de los partidos con los electores.

En este rubro es necesario destacar las excepciones al postular candidatos por los partidos (artículo 41, inciso E) en relación con los derechos de los pueblos indígenas (Congreso de la Unión 2007, 1-6), puesto que con la reforma, en los municipios con población indígena se pueden elegir autoridades y representantes ante los ayuntamientos, como lo prevé el artículo 2 constitucional (fracciones III y VII) “para fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus normas y tradiciones”. Si bien en algunas entidades ya se reguló esta posibilidad, en otras la reforma constituye un indicador necesario para garantizar los derechos de las personas de los pueblos indígenas.

Vida interna de los partidos e intervención de autoridades

A partir de esta reforma, el IFE tendrá funciones más amplias para monitorear y vigilar las actividades de los partidos, particularmente en lo que se refiere a la fiscalización de sus gastos y al uso de tiempo en medios de comunicación. De esta nueva presencia del organismo electoral central el legislador tuvo que hacer un acotamiento, que dio como resultado una adición al artículo 116 constitucional, fracción IV, inciso f: “Las autoridades electorales solamente pueden intervenir en los asuntos internos de los partidos en los términos que expresamente señalen”.

En el Cofipe de 2008 se agregan dos capítulos, el V y el VI, “Obligaciones de los partidos en materia de transparencia” y “De los asuntos internos de los partidos políticos”, respectivamente. En este último se delimita lo que se entiende por asuntos internos como “el conjunto de actos y procedimientos relativos a su organización y funcionamiento”, tales como la elaboración y modificación de sus documentos básicos (artículo 46), la determinación de los requisitos y mecanismos para la libre y voluntaria afiliación de los ciudadanos a ellos, la elección de los integrantes de sus órganos de dirección, los procedimientos y requisitos para la selección de sus precandidatos y candidatos a cargos de elección popular y los procesos deliberativos para la definición de sus estrategias políticas y electorales, y en general, para la toma de decisiones por parte de sus órganos de dirección y de los organismos que agrupan a sus afiliados.

En los últimos años se han incrementado los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC), precisamente contra actos de las direcciones de los partidos políticos. Si bien se podría considerar que existe una sombra del IFE y demás organismos electorales sobre los partidos políticos, también hay un acotamiento preciso sobre su injerencia. Por ejemplo, el TEPJF sólo atenderá juicios en la medida que se hayan desahogado previamente en las instancias de los partidos. Lo que es cierto es que los ciudadanos y los afiliados tendrán mayor certidumbre sobre su adherencia y militancia en los partidos políticos.

Fiscalización de gastos de los partidos

En la reforma al artículo 41 constitucional (fracción V, párrafos 10, 11, 12), referente a la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos, se indica que en las entidades federativas habrá un órgano técnico dotado de autonomía, similar a la “unidad de fiscalización de los recursos de los partidos”, acordada en el Cofipe de 2008 (artículo 79). Este órgano central será el conducto para que las autoridades competentes en las entidades federativas eliminen por fin los límites de los secretos bancario, fiduciario y fiscal, que con anterioridad se esgrimieron para evitar la vigilancia y seguimiento de los ingresos y egresos de los partidos. Cabe hacer notar que esta unidad fiscalizadora no dependerá directamente de los consejeros, lo que reduce el alcance de la transparencia y el carácter ciudadano, aunque los consejeros en todo momento pueden conocer los trabajos de la unidad (Cofipe, artículo 218).

Lo anterior quedó plasmado en el Cofipe, considerando una adición al artículo 116, y tiene una exigencia de obligatoriedad que se estipula en el inciso k, que plantea: “Se instituyan bases obligatorias para la coordinación entre el IFE y las autoridades electorales locales” en materia de fiscalización. No es un punto que quede a la libre interpretación o discrecionalidad, los organismos electorales locales están obligados a firmar convenios con el instituto y a plasmar en su normatividad los procedimientos y mecanismos en esta materia.

Cabe agregar que en cuanto al financiamiento público a los partidos y su carácter equitativo, se eliminó la frase inicial “De acuerdo con las disponibilidades presupuestales”, que constaba en el inciso f, fracción IV, del artículo 116 anterior. Con ello se supone que no habrá interferencia para escamotear el reparto equitativo a los partidos.

Regulación de campañas y precampañas

También las leyes electorales locales deben incluir los lineamientos específicos para regular las precampañas y campañas electorales en su corres-

pondiente nivel. Al respecto, se modificó el inciso h y se adicionó el j, de la fracción IV del artículo 116 constitucional. Lo anterior permite delimitar el financiamiento de estas actividades, que eran las que más concentraban el presupuesto a los partidos, con lo que se espera un ahorro significativo. Se mandata a las leyes locales que fijen los criterios para acotar el gasto de los partidos en precampañas y campañas electorales. Asimismo, se limitan las aportaciones de los simpatizantes, cuya suma total no debe exceder de 10% del tope de gastos de campaña que se determine para la elección de gobernador.

Como complemento a lo que señala el inciso k, se deben establecer en las leyes locales “los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos”, así como las sanciones por el incumplimiento de estas disposiciones.

Asimismo, se limita y regula la duración del tiempo para el proselitismo. Se fija un límite a las campañas: no deberán exceder de 90 días para la elección de gobernador y de 60 para la de legisladores o alcaldes. Las precampañas no podrán durar más de las dos terceras partes de las respectivas campañas electorales.

Administración del acceso a medios de comunicación

La modificación y las adiciones al artículo 41 constitucional, en el apartado B de la fracción III, hacen señalamientos específicos para las entidades federativas. Sobresale que el IFE será la autoridad única para administrar el tiempo que corresponde al Estado en radio y televisión, y que los partidos políticos en ningún momento podrán contratar o adquirir tiempos en estos medios de comunicación. Lo anterior se extiende a que ninguna persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda que tienda a favorecer o perjudicar a los partidos políticos o candidatos.

En esencia, la modificación consiste en que para fines electorales en las entidades federativas, el IFE administrará los tiempos que correspondan

al Estado en radio y televisión en las estaciones y canales de cobertura en la entidad de que se trate, conforme a lo siguiente y a lo que determine la ley: a) para los casos de los procesos electorales locales con jornadas comiciales coincidentes con la federal, el tiempo asignado en cada entidad federativa estará comprendido dentro del total disponible conforme a los incisos a), b) y c) del apartado A de esta base (Congreso de la Unión 2007, 1-6);⁶ b) para los demás procesos electorales,

la asignación se hará en los términos de la ley, conforme a los criterios de esta base constitucional, y c) la distribución de los tiempos entre los partidos políticos, incluyendo a los de registro local, se realizará de acuerdo a los criterios señalados en el apartado A de esta base y lo que determine la legislación aplicable (Congreso de la Unión 2007, 3).

El IFE tendrá un desafío enorme no sólo para regular esta disposición en las 32 entidades federativas y en los 300 distritos electorales federales. Requerirá de toda una burocracia o de un órgano especializado en monitorear los medios de comunicación, con el objetivo de cumplir que el acceso sea realmente equitativo. El gasto que efectuará puede dar al traste con la idea de disminuir costos en la organización de las elecciones, por lo que se requiere buscar estrategias y usar las tecnologías de la información para que en verdad se cumpla y haga cumplir la ley.

Medios de impugnación y recuento de votos

Con la reforma se modificó lo relativo a los delitos y sanciones electorales. Sólo que los agregados no son suficientemente específicos. El inciso I del

⁶ A partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral quedarán a disposición del IFE 48 minutos diarios, que serán distribuidos en dos y hasta tres minutos por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión; durante sus precampañas, los partidos políticos dispondrán en conjunto de un minuto por cada hora de transmisión en cada medio de comunicación.

artículo 116 constitucional queda como un enunciado meramente indicativo: que en las constituciones y leyes locales “Se establezca un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad”, instrumentos que existen en la totalidad de los estados. Se supondría que se tienen que modificar las normatividades locales en cuanto a las distintas alusiones que se encuentran en la reforma, con respecto a la fiscalización, acceso a los medios y al ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos.

Una novedosa adición en este inciso sobre medios de controversia electoral, fue incluir un señalamiento para realizar recuentos totales o parciales de votación. El tema surgió con especial énfasis a partir de la elección presidencial de 2006, en la que una fuerza política demandó la apertura de paquetes, dada la cerrada votación y las supuestas irregularidades de las autoridades electorales para hacer un nuevo cómputo de votos.

Lo extraño es que este punto, que concierne a las elecciones federales y locales por igual, haya sido constreñido sólo en referencia al apartado de elecciones locales (artículo 116 constitucional). Esto se subsana en el Cofipe de 2008.⁷ En el cómputo distrital se hará un recuento total de votos cuando exista indicio de que la diferencia entre el presunto candidato ganador de la elección y el que haya obtenido el segundo lugar en votación sea igual o menor a un punto porcentual, y que al inicio de la sesión exista petición expresa del representante del partido que postuló al segundo de los candidatos señalados.⁸ Para estos efectos se considerará indicio suficiente presentar, ante el Consejo de la sumatoria, los resultados por partido consignados en la copia de las actas de escrutinio y cómputo de casilla de todo el distrito.

Dos agregados más fueron adicionados al artículo 116 constitucional, relativos a las controversias e impugnaciones en materia electoral. El inciso m faculta que

⁷ Sobre el Cofipe y el recuento distrital de votos en la elección para diputados federales, véase el artículo 295; para senadores, el 297; y para presidente, el 298.

⁸ También procede el recuento cuando al final del cómputo los resultados marquen una diferencia igual o menor a uno por ciento y el representante del segundo lugar lo solicite.

se fijen las causales de nulidad en las elecciones de gobernador, diputados locales y ayuntamientos, así como los plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas, tomando en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales.

Con ello se elevará la certidumbre y se reducirá la ambigüedad para aplicar las causas de nulidad en las elecciones locales, ya que buena parte de las impugnaciones son aún trasladadas por los organismos electorales locales a los federales.

En el inciso n se indica que “Se tipifiquen los delitos y determinen las faltas en materia electoral, así como las sanciones que por ello deben imponerse”. Este punto es muy general y de manera constitucional no se avanza en tipificar las conductas ilícitas. En el Cofipe de 2008 ya se tienen algunos tipos que se agregaron a los ya existentes.

Estos lineamientos deberán constar en las constituciones y leyes locales electorales. No hay modo de eludir este mandato, que evitará disputas partidarias y sin duda permitirá elevar la transparencia, legalidad y certidumbre de los procesos electorales locales.

Límites de la propaganda gubernamental

La reforma al artículo 134 constitucional, relativo al uso del presupuesto público en los niveles de gobierno federal, estatal, municipal y del Distrito Federal, en cuanto a su ejercicio eficiente, eficaz y honrado, rebasa los ámbitos de la competencia electoral, pero sin lugar a dudas tendrá fuertes repercusiones en el proselitismo y las campañas electorales. La adición de tres párrafos se centra en acotar la utilización de los recursos económicos para apoyar a candidatos y partidos.

El primero de ellos indica que los funcionarios públicos de los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal) “tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos”, que no deben ser utilizados para favorecer o beneficiar a algún partido, puesto que

ello influiría en la equidad de la competencia partidaria. El lineamiento de que en todo tiempo los funcionarios públicos deben abstenerse de orientar determinados recursos y acciones gubernamentales con fines políticos o partidarios, lleva la intención de blindar los programas y las políticas sociales.

Esto, desde luego, es el principio en el que se debe caminar en la especificación de la normatividad electoral, pero también en las normas y leyes relacionadas con la responsabilidad de los servidores públicos, en las leyes orgánicas de la administración local y de planeación de los estados, así como sus respectivas sanciones y mecanismos jurisdiccionales.

El párrafo de mayor polémica ha sido el relacionado con la regulación de la propaganda gubernamental, porque afecta los intereses de los grupos y funcionarios públicos locales. Se restringe la utilización de la propaganda

bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social (Congreso de la Unión 2007, 11).

El impacto que esto tendrá será de amplias dimensiones para la difusión de la propaganda gubernamental, sobre todo en el ámbito local, donde existe una maquinaria engrasada con dinero para la promoción personal. Se acota y delimita el uso de los medios de comunicación oficial de gobernadores, diputados locales y presidentes municipales, puesto que despersonaliza la propaganda que con anterioridad convertía a desconocidos en personajes prestigiados: “En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público”.

Las anteriores son disposiciones que se deben aplicar sin ninguna interpretación o discrecionalidad. La reforma electoral agrega que “Las leyes,

en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar”. Éste ha sido uno de los puntos que ha causado polémica entre los partidos y mucho más entre los funcionarios de los diferentes órdenes de gobierno.

Aplicación y vigencia de la reforma en los estados

La atención que se da a esta reforma con objeto de que se extienda a las entidades federativas para las elecciones locales (gobernador, congreso y presidencias municipales), está prevista en la misma iniciativa. En el artículo sexto transitorio del decreto de la reforma electoral de 2007 se señalan los plazos para la adecuación en los estados:

Las legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal deberán adecuar su legislación aplicable conforme a lo dispuesto en este Decreto, a más tardar en un año a partir de su entrada en vigor; en su caso, se observará lo dispuesto en el artículo 105, fracción II, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Congreso de la Unión 2007, 12).

Algunos estados fueron generando reformas casi paralelamente a sus legislaciones electorales y otros estaban en proceso de hacerlo. No obstante, los nuevos términos implicaron una adecuación o, en su caso, una reforma amplia en las constituciones y leyes locales electorales. La mayoría de las entidades federativas tuvieron que reformar sus normas locales a más tardar en octubre de 2008.

No hacerlo, o bien generar omisiones y escamoteo de los lineamientos de esta reforma, implicaría no sólo la evidencia de retraso político electoral, sino que se podría incurrir en una acción de inconstitucionalidad que, por lo tanto, sería alegable jurisdiccionalmente, ya que se enmarcaría en lo dispuesto por el artículo 105 constitucional, fracción II, párrafo cuarto, relativo a la posible contradicción entre una norma local y la Constitución.

Excepciones y riesgos. Casos electorales 2008-2010

En el artículo sexto transitorio, párrafo segundo, se estipuló un ingrediente de excepcionalidad para aquellas elecciones iniciadas en el segundo semestre de 2007:

Los Estados que a la entrada en vigor del presente Decreto hayan iniciado procesos electorales o estén por iniciarlos, realizarán sus comicios conforme lo establezcan sus disposiciones constitucionales y legales vigentes, pero una vez terminado el proceso electoral deberán realizar las adecuaciones a que se refiere el párrafo anterior en el mismo plazo señalado, contado a partir del día siguiente de la conclusión del proceso comicial respectivo.

Tres estados entraron en ese marco: Hidalgo, Quintana Roo y Baja California Sur, cuyas elecciones proporcionaron el perfil de los procesos electorales locales en los que, a pesar de los avances institucionales e inclusive de la alternancia en uno de ellos, persistieron las condiciones semicompetitivas, que representaban riesgos reales de una aplicación casuística y discrecional de la reforma federal en los estados.

Baja California Sur: elecciones municipales

El 3 de febrero de 2008 se eligieron 21 legisladores locales (16 por mayoría y cinco de representación proporcional) y cinco munícipes en Baja California Sur, estado gobernado desde 1999 por el PRD, en el que se jugó su consolidación política. Cuatro de los cinco municipios del estado eran gobernados por este partido y sólo uno por el PAN. Además, los perredistas controlaban 10 de los 21 escaños del Congreso local, aun cuando al iniciar la XI legislatura en 2005 tenían 15 diputados, pero posteriormente renunciaron cinco a sus filas.

Las campañas electorales iniciaron en septiembre de 2007. En el marco de la discusión de la reforma federal ocurrieron hechos sin control que

caracterizan a las elecciones locales: campañas iniciadas meses antes, falta de regularización de las precampañas, campañas negras, en las que se vitupera y denigra a los oponentes y frente a las cuales ni el organismo electoral ni la Subprocuraduría Especializada para la Atención de Delitos Electorales fueron capaces de intervenir, pese a las denuncias (León 2008a; Quecha 2008). Tampoco se regularon los actos de campaña, a tal grado que fueron los propios partidos los que decidieron su día de cierre.

En la jornada electoral continuaron las prácticas de inducción del voto, el corporativismo, la injerencia del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y del Partido Nueva Alianza (PANAL) y la compra de votos por parte del PRI, así como las acusaciones de intromisión gubernamental a favor de sus candidatos. Los resultados electorales mostraron una mayoría perredista. Pese a los rumores de intervención de activistas de Elba Esther Gordillo para reventar las elecciones, en general no hubo mayores incidentes (León 2008b). Con un abstencionismo de 45%, el PRD ganó las cinco alcaldías en disputa y 14 de 16 distritos electorales.

Quintana Roo: continuidad electoral y conflicto en Cancún

El 3 de febrero de 2008 se realizaron elecciones del congreso local y de los ocho ayuntamientos. El PRI controlaba la gubernatura, pero tenía un gobierno dividido, puesto que el Congreso local era controlado por la oposición. La supremacía del tricolor en el Congreso de Quintana Roo se interrumpió con los comicios de 2005, cuando sólo triunfó en 6 de los 15 distritos. La competencia abarcó varios puntos de interés en plazas estratégicas, como Cancún y Cozumel.

La campaña electoral fue una disputa con todo y contra todos, principalmente entre dos coaliciones: PRI-PVEM y PRD-PT-Convergencia. Los organismos electorales fueron incapaces de contener la guerra por los espacios políticos. Las principales críticas fueron contra la injerencia gubernamental priísta para inducir el voto, pero sobre todo hubo acusaciones de compra de voto.

En un ambiente tenso se registraron las elecciones en la entidad; las acusaciones de prácticas ilegales marcaron la tónica. El acarreo, la compra de voto, la promoción del voto durante la jornada por parte del PRI con grupos masivos en colonias y en casillas, sin ningún control, inclusive los conatos y actos violentos en varios municipios caracterizaron el día de las elecciones (Chávez y Conde 2008a).

Por lo anterior, los resultados derivaron en la continuidad del PRI (Chávez y Conde 2008b). El partido obtuvo 14 de 15 distritos electorales y ganó seis de ocho municipios. Aun cuando el municipio de Benito Juárez (Cancún) fue ganado por la coalición del PRD, el PRI objetó e impugnó el triunfo, acción que se trasladó hasta el TEPJF, organismo que finalmente reconoció el triunfo perredista. Aunque recuperó la mayoría absoluta, el Revolucionario Institucional no tuvo la mayoría calificada necesaria para efectuar reformas constitucionales por su cuenta, pues requería de 17 diputados, esto es, dos tercios del Congreso.

Hidalgo: elección de Congreso local y sobrerrepresentación del PRI

El 18 de febrero de 2008 se renovó el Congreso del estado de Hidalgo. Sus preparativos coincidieron con la aprobación de la reforma electoral de 2007, por lo que se siguió un principio de retroactividad y se organizó de acuerdo con las normas y estilos locales.

Fueron dos los elementos que pusieron un nuevo interés en el proceso electoral. Por una parte, la integración del Instituto Estatal Electoral de Hidalgo (IEEH) y, por otra, poner a prueba la nueva ley electoral de la entidad, aprobada apenas unos meses antes, en mayo de 2007. En ambos casos se generaron expectativas de cambio entre los actores y la sociedad y se formaron mesas para que los partidos consensuaran, pero al final se produjeron situaciones descuidadas que afectaron la credibilidad de ambos procesos. Sobre el primer caso, en la renovación de consejeros electora-

les se impusieron las cuotas de los partidos más grandes (PAN, PRI y PRD) sin la participación del resto de los institutos políticos y sin abrir el proceso hacia candidaturas ciudadanas. Inmediatamente después de integrado el Consejo se generaron inconformidades por las designaciones, por lo que se abrió la expectativa de que seguirían las impugnaciones de los partidos en contra de las decisiones del órgano electoral.

También en la mesa de reforma electoral, relativa a la ley en la materia, hubo de todo menos consenso. Después de platicar durante 18 meses, a principios de 2007, a los partidos se les hizo tarde porque no se avanzó lo suficiente en una nueva ley electoral; incluso hubo amenazas de abandono por parte de algunos partidos. De repente, en marzo, se dijo que ya se había concluido el trabajo. Finalmente, en el Congreso se hicieron las enmiendas y “parches al vapor” y se aprobó “a la carrera”. El proceso dejó insatisfechos y se hicieron cambios de último minuto. Algunos partidos recurrieron al TEPJF para impugnar la ley.

De todo lo anterior, fue muy poca la repercusión en las condiciones de competencia electoral. A pesar de las nuevas disposiciones, en la campaña persistieron las prácticas anteriores: la movilización de sectores corporativos en el proceso, el evidente exceso de gasto de algunos partidos, la inequidad en los medios de comunicación, la intervención de funcionarios gubernamentales en el proselitismo, y la falta de fiscalización de los gastos de campaña de los partidos. Los líderes nacionales del PAN y del PRD llegaron a comentar que se trataba de una “elección de Estado” (Síntesis 2008).

Los resultados electorales no dieron pauta para mostrar algún avance en el pluralismo. Adicionalmente, el PAN, el PRD y el PVEM plantearon una nueva impugnación a causa del reparto de las curules de representación proporcional que efectuó el Instituto Estatal Electoral y que fue criticada como irregular e inequitativa, puesto que además del “carro completo” que

ganó el PRI en 18 distritos, todavía se le concedió una diputación de minoría, más las tres diputaciones que le dio al PANAL, con el que formó la alianza “Unidos por Hidalgo” (Peralta 2008).

El PAN y el PRD impugnaron ante el TEPJF pero este ratificó el acuerdo del Instituto Estatal Electoral, por lo que el PRI se quedó con 19 diputaciones, tres el PANAL, cuatro el PRD y una el PVEM. El caso muestra que no obstante reformas locales, permanecen condiciones desiguales y favorables a un partido (Salanueva 2008).

Elecciones locales concurrentes en 2009

En los comicios concurrentes realizados el 5 julio de 2009, nuevamente se pusieron a prueba las reformas electorales, en los que se disputaron cinco gubernaturas, congresos locales y ayuntamientos en Colima, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí y Sonora. En el Estado de México y el Distrito Federal se renovaron los congresos locales, los ayuntamientos y las delegaciones.

Elecciones locales en 2010

Según el calendario de 2010, hubo elecciones de gobernador en Tamaulipas, Veracruz, Oaxaca, Puebla, Durango, Chihuahua, Aguascalientes, Sinaloa, Zacatecas, Tlaxcala, Quintana Roo e Hidalgo. Indudablemente se elevó el ambiente político en gran parte del país y en especial en esas 12 entidades.

Esos estados, junto con Baja California, Chiapas y Yucatán, renovaron congresos y ayuntamientos, al elegir a 506 diputados locales y 1,533 presidentes municipales el 4 de julio de 2010, excepto Yucatán, que lo hizo el 16 de mayo.

A pesar de que los institutos electorales de los estados donde hubo comicios lograron convenios de coordinación con el IFE, sobre el uso de los tiempos del Estado para precampañas y campañas locales, la fiscalización de los partidos políticos y la actualización del padrón electoral en 2010, todo ello no fue suficiente y persistieron las quejas e impugnacio-

nes. Como si la reforma federal de 2007 no hubiera existido, nuevamente se acusó de elecciones de Estado.

Inclusive en las elecciones de gobernador en las que hubo alternancia por primera ocasión (Puebla, Sinaloa y Oaxaca) y aun en aquellas en las que se produjo una segunda generación de alternancia (Zacatecas, Tlaxcala y Aguascalientes), las quejas de imparcialidad, injerencia gubernamental y propaganda del Ejecutivo fueron persistentes. Esto ocurrió en mayor medida en las elecciones competidas, en las que se mantuvo la hegemonía partidaria tradicional, como en el caso de Durango e Hidalgo, donde la competencia entre las coaliciones estuvo bastante cerrada.

En Durango, la diferencia entre las dos fuerzas fue de menos de dos puntos porcentuales. El PRI obtuvo 46.5% y la coalición “Durango nos une”, integrada por el PAN, PRD y Convergencia 45.6%. El resultado propició fuertes denuncias y movilizaciones dirigidas contra la parcialidad del organismo electoral (Instituto Estatal y de Participación Ciudadana, IEPC) y las diversas irregularidades, como el regreso del robo de urnas y urnas abultadas y la utilización del aparato estatal y de los recursos y programas gubernamentales, orquestados desde el ejecutivo local, para apoyar al candidato ganador (Rosales 2010).

En el estado de Hidalgo, la fuerte competencia entre las coaliciones “Unidos contigo”, integrada por el PRI, PVEM y PANAL (50.25%) e “Hidalgo nos une”, compuesta por el PAN, PRD, PT y Convergencia (45.13%), demostró que las reformas electorales locales de 2007 y 2009 fueron insuficientes para proporcionar reglas imparciales y equitativas (Vargas 2010). Otro elemento cuestionado fue la integración de los organismos electorales (Instituto Estatal Electoral y Tribunal Electoral local), así como las múltiples denuncias sobre la injerencia gubernamental directa y el uso de recursos públicos, el descontrol de los gastos de los partidos y la compra generalizada de votos.

Conclusiones

Después de las elecciones presidenciales de 2006, que generaron no sólo una fuerte impugnación en cuanto al proceso mismo, sino que también evidenciaron la debilidad de las instituciones electorales y señalaron un ostensible límite a los principios fundamentales de legalidad, certidumbre, autonomía y transparencia acerca de cómo se organizan las elecciones en México, el anuncio de una nueva reforma abrió amplias expectativas, que finalmente no fueron cumplidas. Tanto la reforma electoral de 2007 como la del Cofipe en 2008 contienen avances, pero no resultan modificaciones profundas en el proceso de consolidación democrática en México.

Entre los avances, destaca su referencia a las entidades federativas. La reforma electoral de 2007 incluye modificaciones y adiciones al artículo 116, fracción IV, relacionadas con el régimen político interno de los estados. Sobresale porque busca que se reduzcan las diferencias entre las elecciones federales, que resultan ser más competitivas, y las elecciones locales, que tienen una calidad variable en su organización, autonomía, transparencia, equidad e inclusive legalidad. Todo ello fue resultado de haber apostado, en la primera etapa de la transición política, sólo por reformas a los órganos electorales centrales y a las elecciones federales, sin poner suficiente atención a la calidad de los comicios locales.

Algunas de las medidas referidas son de gran calado: la restricción del financiamiento; la reducción y el límite a las precampañas y campañas electorales; el acceso y contratación de tiempo en los medios de comunicación; la restricción a la propaganda de funcionarios en comunicación social, que incluye todos los medios de prensa, radio e internet; y en materia de fiscalización, la eliminación de los secretos bancario, fiduciario y fiscal permitirá un mayor control de los gastos de los partidos. En este último tema cabe agregar que la unidad fiscalizadora dependerá de las juntas ejecutivas y no de los consejeros, por lo que su alcance de transparencia y carácter ciudadano es acotado.

No obstante los avances, hay otras medidas que quedaron a medio camino, o bien en la discusión y aprobación no hubo el consenso necesario para avanzar. Es el caso de la demanda de fortalecer el carácter ciudadano del IFE y de dar mayores facultades a los consejos locales y distritales. Como contraparte, avanzaron las facultades del IFE en prácticamente todas las esferas, además de la creación de una contraloría nombrada por la Cámara de Diputados y de la unidad de fiscalización.

En cambio, el tema de la unificación de calendarios electorales, con el objeto de reducir los costos económicos y la duplicidad de procesos, así como el agotamiento ciudadano, quedó como una simple posibilidad. Por una parte se indica que las elecciones locales (gobernador, alcaldes y diputados) se realicen en una sola jornada, el “primer domingo de julio del año que corresponda”, pero por otra, los estados que realizan procesos el mismo año que la federación —en diferente fecha— no tienen la obligación de adecuarse.

Asimismo, la reforma electoral abre la posibilidad de que el IFE sea el organizador de las elecciones en los estados. Si bien ésta es una posibilidad remota, dada la falta de voluntad de las élites políticas locales para generar mecanismos más abiertos y competitivos, dispone que las autoridades electorales locales realicen convenios, lo que implicaría una tendencia a federalizar la organización de las comicios y a reducir la asimetría entre la federación y el ámbito local.

Aun cuando la reforma electoral da lineamientos precisos para que los gobiernos locales adecuen sus disposiciones en las constituciones y leyes electorales locales, el problema fundamental es que no son suficientes. Por los antecedentes de la aplicación de las reformas políticas y electorales anteriores, las entidades federativas han encontrado mecanismos para retrasar, obstruir e incluso eludir la aplicación de las normas promovidas por las reformas federales. Para ello, las élites locales se han montado en las tesis federalistas de libre y autónoma aplicación, que en la actualidad no pueden seguir argumentando para impedir el mejoramiento de las elecciones locales.

Medidas significativas contenidas en la reforma presente, tales como la ciudadanización de los partidos, evitar el corporativismo, mejorar la vida interna y dar certidumbre a sus simpatizantes y militantes, pueden naufragar si se dejan a la libre interpretación o conveniencia de las élites locales.

Existen muchos riesgos y peligros en la aplicación de la reforma federal en las entidades federativas. Las elecciones de 2008-2010 muestran las limitaciones. Si bien el IFE tiene mayores facultades para dar seguimiento y aplicar muchas acciones de este decreto, así como la posibilidad de iniciar controversias de inconstitucionalidad cuando las normas locales no se adecuen a la reforma constitucional, esto no es suficiente. Los partidos, las organizaciones ciudadanas y los centros de investigación tienen la misión de vigilar y evaluar su aplicación plena en los estados. La consolidación democrática no se dará si persisten condiciones de baja calidad en las elecciones locales.

Fuentes consultadas

- Alonso, Jorge y Jaime Tamayo. 1995. *Elecciones con alternativa. Algunas experiencias en la república mexicana*. México: La Jornada Ediciones/CIIH-UNAM.
- Aziz, Alberto. 1994. *Chihuahua: historia de una alternativa*. México: La Jornada Ediciones/CIESAS.
- Becerra, Pablo Javier. 2003. El IFE. La ruta de las reformas recientes y la agenda actual. En *Contexto y propuestas para una agenda de reforma electoral*, Pablo Javier Becerra, Víctor Alarcón y Cuitláhuac Bardán. México: Universidad Autónoma Metropolitana/Senado de la República.
- . 2005. La agenda pendiente de la reforma electoral federal. En *Elecciones y partidos políticos en México, 2003*, Manuel Larrosa y Pablo Javier Becerra. México: Universidad Autónoma Metropolitana/Plaza y Valdés.

- Chávez, Javier y Mauricio Conde. 2008a. "Cerrada disputa por Cancún; aventaja el PRD por 238 votos". *La Jornada*, 4 de febrero.
- . 2008b. "El PRI, mayoría en el Congreso de QR", en *La Jornada*, 7 de febrero, sección Estados.
- Congreso de la Unión. 2007. Decreto que reforma los artículos 6°, 41, 85, 99, 108, 116 y 122, y adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en http://www.ife.org.mx/docs/Internet/IFE_Home/AVISOS_NOTICIAS/2007/anexos_pdf/reforma-electoral1.pdf
- Cornelius, Wayne A. 1994. "La transición inconclusa de México hacia la democracia". *Este País* 35 (febrero): 23-9, 62-3.
- Crespo, José Antonio. 1996. *Votar en los estados. Análisis comparado de las legislaciones estatales en México*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas/Miguel Ángel Porrúa.
- Espinoza Valle, Víctor Alejandro. 2000. *Alternancia y transición política. ¿Cómo gobierna la oposición en México?* México: Plaza y Valdés.
- Guillen, Tonatiuh. 1993. *Baja California 1989-1992. Alternancia política y transición democrática*. México: El Colegio de la Frontera Norte/CIIH-UNAM.
- IFE. Instituto Federal Electoral. 2005. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. México: IFE.
- Lechner, Norbert. 1994. *Los patios interiores de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- León, Raymundo. 2008a. "Divisiones internas en PRD y PAN marcarán las elecciones en BCS". *La Jornada*, 3 de febrero, sección Estados.
- . 2008b. "Gana el PRD en 14 distritos y dos alcaldías de BCS".
- Madrazo, Jorge. 1985. Reforma política y legislación electoral de las entidades federativas. En *Las elecciones en México. Evolución y perspectivas*, coord. Pablo González Casanova, 289-327. México: Siglo XXI/IIS-UNAM.

- Martínez Assad, Carlos. 1987. State Elections in Mexico. En *Electoral Patterns and Perspectives in México*, ed. Arturo Alvarado. San Diego: University of California/Center for U.S. Mexican Studies.
- Middlebrook, Kevin. 1988. La liberalización política en un régimen autoritario: el caso de México. En *Transiciones desde un gobierno autoritario: América Latina*, tomo 2, Guillermo O'Donnell et al. Buenos Aires: Paidós.
- Molinari Horcasitas, Juan. 1991. *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*. México: Cal y Arena.
- Muñoz Ledo, Porfirio, coord. 2001. *Comisión de Estudios para la reforma del Estado. Conclusiones y propuestas*. México: UNAM.
- O'Donnell, Guillermo y Philippe Schmitter. 1991. *Transiciones desde un gobierno autoritario: Conclusiones tentativas sobre la democratización incierta*. Buenos Aires: Paidós.
- Paoli, Francisco José. 1985. Legislación y proceso político, 1917-1982. En *Las Elecciones en México. Evolución y perspectivas*, Pablo González Casanova, 129-161. México. Siglo XXI/IIS-UNAM.
- Peralta Rosales, Adalberto. 2008. "Asignan plurinominales, PAN y PRD inconformes". *Diario Plaza Juárez*, 21 de marzo.
- Quecha Reyna, Iván. 2008. "Lo que está en juego en las elecciones de Baja California Sur". *El Universal*, 3 de febrero, sección Estados.
- Rosales, Cinthya. 2010. "Agotará recurso de impugnación 'Durango nos Une' con autoridades locales". *La Voz de Durango*, 13 de julio.
- Salanueva, Ramsés. 2008. "Oficial: Panal es la segunda fuerza en el Congreso". *Milenio Hidalgo*, 27 de marzo.
- Síntesis. 2008. "Advierten elección de Estado en comicios al congreso de Hidalgo". *Síntesis*, 17 de enero, sección Política.
- Valencia, Guadalupe. 1995. Las elecciones locales de 1991 en Guanajuato. En *Elecciones con alternativa. Algunas experiencias en la república mexicana*, Jorge Alonso y J. Tamayo. México: La Jornada Ediciones/CIIH-UNAM.

- Vargas González, Pablo. 2005. Estudio sobre el empate del calendario electoral en el estado de Hidalgo, 2004. En *Agenda y propuestas para la reforma política en México*, coord. Pablo Vargas González. México: Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo/Instituto Federal Electoral.
- . 2010. Hidalgo. 4 de julio de 2010: la disputa continuismo sobre alternancia. Ponencia presentada en el “XXI Congreso Nacional de la SOME”, 1-3 de diciembre, en Puebla.

Restricciones al derecho de voto

Limits to the right to vote

Gustavo Fondevila*
y Alberto Mejía**

RESUMEN

El presente trabajo analiza las restricciones a los derechos políticos de los extranjeros en México. Estas restricciones significan no sólo la imposibilidad de votar y ser votados, sino también la prohibición de participar en la vida pública del país. Entre los motivos para dicha segregación se encuentran estrictamente razones culturales: conflictos por doble nacionalidad, desconfianza hacia el extranjero, dudas sobre la fidelidad hacia la patria de residencia en caso de conflicto con su país de origen o incluso repudio hacia lo distinto o ajeno. Para finalizar, el artículo propone algunas soluciones a este problema.

PALABRAS CLAVE: derecho de voto, restricciones a los extranjeros, razones culturales.

ABSTRACT

The article analyzes the limits to the right to vote or be elected in a political election of the foreigners in Mexico. The limits means no just the restriction

* Profesor-investigador del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Investigador Nacional Nivel I del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) de la Comisión Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt). Se agradece a Zaira Yvette Pérez Salinas por su colaboración en la elaboración de este trabajo, particularmente por su ayuda en la búsqueda de datos y análisis de información jurisprudencial.

** Licenciado en Derecho por la Facultad de Derecho de la UNAM. Asistente de investigación de la División de Estudios Jurídicos, CIDE.

to vote or be voted but the prohibition to take an active part in the public life of the country. The cause of this is based on cultural reasons: distrust of the foreigner, doubts about the loyalty (of the foreigners), etc. Finally, the work suggests making some legal changes to bring about a solution.

KEYWORDS: right to vote, limits to the foreigners, cultural reasons.

Notas introductorias

Probablemente, las restricciones a los derechos políticos de los extranjeros residentes en México, traducidas en su incapacidad de votar y ser votados,¹ sean uno de los últimos reductos de segregación democrática e integracional en tiempos modernos. Las razones culturales, como los conflictos por doble nacionalidad (CPEUM, artículo 32), la desconfianza hacia el extranjero, dudas sobre la fidelidad hacia la patria de residencia en caso de conflicto con su país de origen o incluso el repudio hacia lo distinto o ajeno, se puede intuir que se encuentran traducidas en la norma suprema (diseño del texto constitucional), aunque no son absolutamente explícitas e incluso pueden resultar contradictorias para explicar el objeto, así como la racionalidad de la medida.

En el texto se analiza el sentido y la razón de mantener las restricciones a los derechos políticos de los extranjeros. Tales restricciones significan no solamente la imposibilidad de votar y ser votados, sino también la prohibición de participar en la vida pública del país. Esta prohibición niega uno de los principios fundamentales de la democracia: el derecho de ser tomado en cuenta.

El derecho al voto

Estos derechos políticos aparecen en el siglo XIX y hacen referencia a los derechos de participación en el gobierno de los asuntos del Estado, la administración de la *res publica*. Se trata de los derechos positivos que garantizan a todo miembro de la sociedad la posibilidad de participar políticamente con plenitud en dicha sociedad. Vinculan a los individuos con el Estado y tienen la finalidad de garantizar su participación en la elaboración de las leyes que van a regir la vida social. En general, están vinculados a instituciones del Estado, como parlamentos y el resto de los órganos de gobierno (Marshall 1992).

¹ Artículos 8, 33, 35 I y II y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Desarrollo

Democracia y derechos políticos

Algunas definiciones de democracia

Es difícil concebir un concepto total de democracia que involucre a las distintas formas de la política real. En este sentido,

los diversos regímenes políticos que podemos observar en la realidad y a los cuales nos referimos cotidianamente al hablar de “democracias”, nos muestran, luego de un breve análisis, una serie de diferencias mayores o menores que los distinguen entre sí, a pesar de que utilizamos un mismo calificativo: el de sistemas democráticos o el de formas de gobierno democráticas cuando pensamos en ellos (Córdova 2004, 22-5).

A partir de este punto, es posible recurrir a algunas definiciones genéricas sobre democracia que nos permitan comenzar a trabajar con el tema, sin necesidad de construir un concepto demasiado cerrado que resulte excluyente.

En este sentido, la definición más útil es la procedimental. Algunos autores consideran que la democracia en occidente se basa en un modelo simple de procedimientos de decisión.

Todos los poderes están, directa o indirectamente, sujetos a la ley aprobada por instituciones representativas de la voluntad popular. Por ello, la democracia política se realiza con el sufragio universal, es decir, con la participación de todos los sujetos interesados en las decisiones legislativas, o cuando menos en la elección de los representantes competentes para tomar tales decisiones (Ferrajoli 2003, 221).

En el fondo, la democracia aparece aquí definida como un procedimiento de decisión política basado en “la regla de mayoría (ya sea en el nivel de elección de los representantes o en el de las decisiones públicas que éstos adoptan en las asambleas legislativas)” (Vitale 2002, 46).

Una definición de democracia debe tener un contenido mínimo para permitir su consecución con mayor facilidad. Ésta debe concebirse como “un método o un conjunto de reglas de procedimiento para la constitución del gobierno y para formación de las decisiones políticas (es decir, de las decisiones vinculatorias para toda la sociedad)” (Bobbio 1985, 82).

Se trata de una serie de directrices que tienen que ver con la competencia y con los procedimientos (el quién y el cómo) establecidos para determinar la voluntad colectiva, que se traduce en la adopción del sufragio universal. Es decir, un otorgamiento del derecho-poder de decisión al mayor número posible de individuos (respondiendo al primer planteamiento), y de la regla de mayoría como instrumento para decidir (respondiendo al segundo).²

De este modo, se puede reconocer la existencia de dos tipos de democracia: la ideal y la real. La ideal es una construcción teórica inalcanzable en la vida fáctica, por la tensión entre libertad e igualdad (Rawls 1999) y también por la dificultad para realizar aproximaciones al ideal límite del individuo racional. La real tiene que ver con la idea de atenuación entre principios que los hagan compatibles.

Principios democráticos

Los valores fundamentales de la democracia son la igualdad y la libertad. Estos valores la distinguen de otros sistemas políticos e inspiran su finalidad. La realización de ambos principios es imposible porque están en tensión permanente. Pero al mismo tiempo, no son excluyentes y se debe recurrir a la atenuación mutua o recíproca para hacerlos compatibles.

² Bobbio reconoce la influencia de Kelsen en la construcción teórico-filosófica de la definición de democracia.

El principio de igualdad

El principio de igualdad debe ser ajustado con el sentido de determinar sus alcances. Las preguntas básicas serían: ¿igualdad entre quién o quiénes?, ¿igualdad en qué cosas o niveles? Este principio democrático aplicado a la cuestión de los derechos políticos se puede interpretar como igualdad de residentes y ciudadanos en derechos políticos.

El principio de libertad

Desde la modernidad, la filosofía política diferencia entre dos tipos de libertad: la negativa (libertad según los modernos) y la positiva (libertad para el mundo antiguo). La libertad negativa implica una esfera individual entendida como una esfera sin intervenciones externas (del Estado o de otros individuos). Es la libertad liberal clásica (Kant 1998). Se trata de un hacer o no hacer sin tener impedimentos u obligaciones y está basada en una noción fuerte de individuo como una autonomía moral que toma decisiones en libertad, y cuya libertad de decisión (libre albedrío) es el fundamento del carácter moral de sus decisiones y acciones. Esta libertad está pensada para sociedades modernas, compuestas por individuos libres. Frente a esto, la libertad positiva está relacionada con la posibilidad de participar en la discusión de los asuntos públicos (de la *polis* o comunidad). No se trata de una libertad de hacer, sino más bien, de la posibilidad de participar. Ser libre en el mundo antiguo implicaba ser ciudadano, es decir, tener la capacidad política de asistir a las asambleas en la arena pública y participar.

Para muchos autores,³ el tratamiento de la libertad que se imponga a las personas, por parte de un sistema de gobierno, es el elemento decisivo para que su carácter sea o no democrático. La democracia es aquella forma de gobierno en la cual los destinatarios de las normas o de las decisiones colectivas tienen la posibilidad de participar de manera directa o

³ Hans Kelsen (1920) es el más representativo.

indirecta en su proceso de creación.⁴ Aunque esto se puede entender de muchos modos, desde el problema de la génesis democrática de las leyes en la que el compromiso y participación de los destinatarios es fundamental (comunitarismo), hasta la aplicación democrática de las mismas sin tomar en cuenta el grado de participación de los destinatarios (liberalismo). Sobre la idea de la libertad hay diversas formas de entender su institucionalización en la vida democrática de un país (Habermas 1987). Una muy extendida es usar el principio de mayoría y el de representación para explicar el funcionamiento y la aplicación del principio de libertad en la vida política cotidiana.

El principio de mayoría y el de representación

En la actualidad, en el contexto de sociedades de masas, el consenso unánime en la toma de decisiones en una democracia es prácticamente imposible. Existe una pluralidad de personas tan diversa que la mayoría de las democracias occidentales han adoptado la mecánica parlamentaria de mayorías y minorías. El objetivo del “principio de mayoría” es buscar que las decisiones colectivas estén de acuerdo con el mayor número posible de individuos y en desacuerdo con la menor cantidad. Y tiene como consecuencia la priorización de las decisiones mayoritarias en desmedro de las minoritarias.

A pesar de esta priorización, la dinámica no es excluyente, y eso se debe al funcionamiento del “principio de representación”. Dicho principio evita la perpetuación del dominio absoluto de la mayoría, pues la minoría tiene derecho a participar en la discusión. Y por medio de los mecanismos de renovación en la representación democrática puede dejar su estatus de minoría y a la larga convertirse en mayoría, y viceversa.

⁴ De acuerdo con el modelo de democracia adoptado (Habermas 1996, 277-92).

La idea de autonomía política en la participación política de todas las personas

Los principios de libertad, igualdad y de mayoría y representación pueden ser vistos como un presupuesto para la idea de autonomía política. Dicha autonomía “no se ejercita al tomar la decisión de adoptar como correcto un determinado principio moral, si la misma no va precedida de una adecuada reflexión y se produce en una situación de aislamiento, sino que se corresponde con la libre participación en una discusión tan amplia y reflexiva como sea posible...” (Nino 1991, 49).

La autonomía política debe entenderse a la luz de la participación, que asume al individuo como agente capaz de influir en el resultado colectivo, lo que propicia la discusión y el acuerdo mayoritario, que son conceptos fundamentales en la democracia moderna; ahora bien, propiciar la discusión amplia y reflexiva aconsejada por Nino, sólo es posible si la democracia se asume como un derecho fundamental, concebidos éstos a la manera de Ferrajoli “todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a ‘todos’ los seres humanos en tanto dotados del status de personas, o de ciudadanos o de personas capaces de actuar” (Vitale 2002, 43).

En este sentido, una democracia debe propiciar la libertad de participación en la discusión, la cual conduce hacia acuerdos mayoritarios, y en esta discusión deben tomar parte la mayor cantidad de agentes políticos que sea posible; para Ferrajoli deben actuar todos los seres humanos capaces de hacerlo.

La concepción de Ferrajoli ha sido ampliamente criticada por considerar que es utópica. Sobre el tema, Vitale ha propuesto una respuesta graduada, a medio camino entre la utopía y el autoritarismo.

Otra respuesta se puede encontrar en los postulados modernos de los derechos colectivos entendidos como una teoría eventualmente

limitada a los derechos que Kymlicka (1995) ha definido *polyethnic rights* es decir a un conjunto de concesiones y derogaciones a favor de personas físicas que pertenecen a esta o aquella minoría cultural (Vitale 2002, 49).

Sobre este punto está planteada la problemática del derecho al voto, la pregunta es: ¿debemos conceder a los extranjeros residentes la capacidad de gozar de los principios democráticos de libertad, igualdad, mayoría, representación y autonomía política?

Criterios de exclusión como formas de discriminación injustificadas

Históricamente, las minorías o grupos vulnerables han sido excluidas de sus derechos políticos en el desarrollo político de las democracias occidentales. Al mismo tiempo, ese desarrollo puede leerse como una génesis y avance continuo de los derechos de las minorías. Al punto que en la actualidad, la exclusión política se traduce en la práctica en la vulneración de los principios democráticos esenciales. La idea de minoría como minoría de poder no se encuentra necesariamente vinculada a la idea de minoría poblacional (en términos estadísticos). Esto significa que un grupo puede ser mayoritario en términos estadísticos, pero minoritario en términos de poder y acceso a los recursos materiales de la sociedad.⁵

En este contexto, tradicionalmente la capacidad de votar o ser votado ha sido una facultad excluyente para diversas minorías. Los criterios de selección y exclusión se han basado en cuestiones como la condición social, de género, creencias religiosas, identidad étnica, entre otras.

⁵ Las mujeres son un buen ejemplo de esto último. Aunque en términos estadísticos representan la mitad o más de la población del país, en muchos temas conforman un grupo vulnerable porque el sistema político, económico y social les asigna menores posibilidades de participación que a los hombres.

En tal sentido se pueden reconocer los principales criterios de exclusión, que son los siguientes:

1. **Criterio de la condición social:** las únicas personas con derecho a voto son aquellos ciudadanos hombres, con un determinado nivel de renta y pertenecientes a cierta clase social. El ejemplo más claro es el Imperio Romano y su división clasista (Gibbon 1994).
2. **Criterio de género:** solamente los hombres con determinadas características —ya sea de instrucción o de edad— pueden votar. Esto excluye a las mujeres. En países latinoamericanos, el derecho de voto de la mujer para elecciones nacionales es bastante reciente. En México, en 1953; en Ecuador, en 1924 y Brasil en 1933. En Uruguay, en 1932; en Venezuela y Argentina, en 1947; en Chile y Costa Rica, en 1949; en Bolivia, en 1952; en Honduras, Nicaragua y Perú en 1955; en Colombia, en 1957 y Paraguay en 1961 (Calderón 2003).
3. **Criterio de instrucción:** es aquél que hace referencia a requisitos de instrucción escolar. Generalmente se debe tener conocimientos de lectura y escritura (García 1981).⁶
4. **Criterio de origen étnico:** para poder votar y ser votado no se debe pertenecer a algún grupo étnico determinado; utilizado generalmente en países con pasado colonial. En el caso australiano con los aborígenes se otorgó hasta 1962 (Broome 2005).

Los criterios son diferentes y obedecen a cuestiones culturales que responden a realidades fácticas de dominio cultural, subordinación de género y exclusión racial con base en criterios antidemocráticos. Esto se traduce en diseños jurídicos excluyentes de grupos determinados (minorías)

⁶ Un buen ejemplo es el caso de Perú. La Constitución de 1823 exigía ser alfabeto para gozar del derecho al sufragio, aunque hizo la excepción de que este requisito se exigiría hasta después de 1840.

a los que se les cataloga como inferiores o no dignos de tener influencia en la cosa pública.

Regulación normativa sobre el extranjero en México

La regulación normativa aplicada históricamente a extranjeros ha sido la siguiente:

Constitución de Apatzingán (1814), artículo 14:

Los extranjeros radicados en este suelo, que profesaren la religión católica, apostólica y romana y no se opongan a la libertad de la nación, se reputarán también ciudadanos de ella, en virtud de carta de naturaleza que se les otorgará y gozarán de los beneficios de esta ley.

Era un ordenamiento vanguardista en muchos aspectos; los derechos políticos de los extranjeros no eran la excepción. Otorgaba los mismos derechos que al ciudadano, entre ellos la capacidad de votar y ser votado, con ciertos requisitos.

Plan de Iguala (1821). Poco antes de consumada la independencia de México, no existían distinciones de protección de garantía o estatus normativo entre nacionales y extranjeros.

Constitución de 1857. En su artículo 1 establecía que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales. Sin embargo, en los artículos 32 y 33 se señalaban límites a los derechos del hombre en materia política a los no ciudadanos de la República. El artículo 32 indicaba que los mexicanos serían preferidos a los extranjeros en igualdad de circunstancias, para todos los empleos, cargos o comisiones (es un antecedente directo de la regulación de la Constitución de 1917). El artículo 33 establecía la facultad para expulsar al extranjero pernicioso (es un antecedente directo del tratamiento regulado por la Constitución de 1917).

Ley de Extranjería y Naturalización de 1886. Capítulo IV. Derechos y obligaciones de los extranjeros. El ordenamiento admite plenamente el goce de los derechos civiles para el extranjero.

Ley de Nacionalidad y Naturalización de 1934. Capítulo IV. Derechos y obligaciones de los extranjeros. El artículo 33 de dicho ordenamiento consagraba la “cláusula Calvo” que en términos muy generales establecía la aceptación del extranjero de la aplicación de la normatividad local, renunciando al derecho de su país de origen.

Ley de Inmigración de 1908. Promulgada por Porfirio Díaz, entró en vigor el 1° de marzo de 1909 y rigió hasta el 31 de mayo de 1926. Contenía disposiciones generales sobre inmigración. Señalaba que todo lo referente a esta materia era competencia de la Secretaría General de Gobernación. Algunas de las disposiciones tan particulares de esta ley eran que todo extranjero debía ser sometido a reconocimiento para determinar su admisión. Esta ley preveía las clases de extranjeros cuyo estado de salud, capacidad física o modo de vivir pertenecían a sociedades anarquistas. De igual manera, su responsabilidad en la comisión de delitos le impedían el ingreso al país, con la supuesta finalidad de evitar la perturbación del orden público. Esta ley no hacía referencia alguna a documentos migratorios o de identidad exigidos a los extranjeros para ingresar al país; tampoco se regulaban las calidades y características migratorias. Dicho ordenamiento establecía la facultad del Ejecutivo para ordenar la expulsión del extranjero al país de su procedencia cuando hubiera ingresado al territorio nacional con violación de los preceptos legales, siempre y cuando no tuviera más de tres años de residencia en la República.

Ley de Migración de 1926. Expedida por Plutarco Elías Calles el 19 de abril de 1926, abrogó la ley de 1908. Trató de implementar un mayor control respecto de la entrada y salida de los extranjeros. Los inmigrantes debían manifestar su calidad al cónsul mexicano, el cual los inscribía en el Registro de Extranjeros, y se les otorgaba una tarjeta individual de identificación.

Ley de Migración de 1930. Regulaba la materia migratoria con mayor detalle; contenía un capítulo específico sobre servicio migratorio en el que se establecía la responsabilidad de la Secretaría de Gobernación. El tránsito de inmigrantes sólo podía realizarse en los lugares designados, en horario determinado y con la intervención de las autoridades migratorias. Los extranjeros debían cubrir el impuesto de migración respectivo. Dicha ley consideraba dos calidades migratorias para ingresar al país: inmigrantes y transeúntes. Los primeros eran los extranjeros que entraban al país con el propósito de radicar en él por motivos de trabajo o los que hubieren permanecido en el país por más de seis meses; los transeúntes estaban de paso por el territorio nacional. El ingreso ilegal al país constituía una infracción administrativa. La pena de expulsión o deportación prescribía a los cinco años de residencia en el territorio nacional. Existía un reglamento publicado el 14 de junio de 1932, que contenía los requisitos para expedir la tarjeta de identificación. Se cancelaban las tarjetas de identificación cuando los extranjeros salían del país y contenía un apéndice sobre el uso de los diferentes modelos de las tarjetas. También se amplió la clasificación de transeúntes agregando las categorías existentes, por ejemplo, hombre de negocios, agente viajero, estudiante y transmigrante. Por último, se determinaban motivos y casos de deportación.

Ley General de Población de 1936. Restringía la inmigración, establecía la facultad de la Secretaría de Gobernación para elaborar estadísticas o proyecciones que determinaban el número máximo de extranjeros que podían admitirse durante un año en el país y prohibía por tiempo indefinido la entrada de inmigrantes trabajadores. Creaba la Dirección General de Población como unidad administrativa de la Secretaría de Gobernación, competente para conocer sobre la materia de migración.

La Ley General de Población enlistaba las siguientes calidades migratorias: turista, transmigrante, visitante local, visitante, inmigrante o inmigrado. Para ello necesitaban un examen médico, información personal y estadística, identificación mediante la tarjeta respectiva, acreditación

de buena conducta y de profesión o medio honesto de vivir, entre otros. El ingreso ilegal al país era considerado infracción administrativa, se sancionaba con multa y la deportación. La ley señalaba expresamente algunos casos en los que procedía la deportación. En su artículo 83 establecía que el cónyuge de un inmigrante extranjero sería deportado o repatriado en caso de que hubiera ruptura del vínculo matrimonial antes de cinco años contados desde la fecha de su internación. El artículo 129 establecía una multa y deportación a los turistas que permanecían en el país por más tiempo del autorizado. Los extranjeros deportados por violaciones a la ley no podían regresar al país sin autorización expresa de la Secretaría de Gobernación y después de haber cumplido con las sanciones y condiciones que se les hubieran impuesto. Este ordenamiento careció de reglamento.

Ley General de Población de 1947. Publicada el 27 de diciembre de 1947, abrogó la Ley General de Población de 1936. Fue expedida por el Poder Legislativo a diferencia de las anteriores, expedidas por el Ejecutivo. La Secretaría de Gobernación tenía la facultad para fijar anualmente el número de extranjeros permitidos. Para obtener la autorización, debían someterse a examen de las autoridades sanitarias, rendir informes de diversa índole, presentar documentos de identificación y acreditar su calidad migratoria. Si no existía reciprocidad internacional, facultaba a la Secretaría de Gobernación para negar el ingreso al país o el cambio de calidad migratoria. Mencionaba la existencia de las estaciones migratorias para alojar a los extranjeros a quienes se les autorizaba permanecer por un plazo máximo de 30 días. Sancionaba con prisión o multa al extranjero que contraía matrimonio con el único fin de radicar en el país y obtener beneficios previstos en las disposiciones legales.

Ley General de Población de 1974. Con la finalidad de vigilar la entrada y salida de los extranjeros, la Secretaría de Gobernación estableció dos tipos de servicios de migración: el interior y el exterior. El primero se brindaba por medio de las oficinas de la Secretaría de Gobernación en el país; el segundo, a través de los delegados de la propia secretaría, así como

por los miembros del Servicio Exterior Mexicano y las instituciones que con el carácter de auxiliares determine la secretaría. Esta ley consideraba que los extranjeros que incurrieran en algunas de las siguientes infracciones se les cancelaría la calidad migratoria y serían expulsados del país sin perjuicio de que se les aplicaran las penas establecidas en otros preceptos legales:

- a) Cuando auxilien, encubran o aconsejen a cualquier individuo para violar las disposiciones de la ley y su reglamento, siempre y cuando no constituya delito.
- b) Una vez expulsado se interne nuevamente en el país sin haber obtenido acuerdo de readmisión.
- c) Habiendo obtenido legalmente autorización para internarse en el país, viole las disposiciones legales a las que se condicionó su estancia.
- d) Dolosamente haga uso o se ostente como poseedor de una calidad migratoria distinta a la que le haya sido concedida por la Secretaría de Gobernación.
- e) Lleve mexicanos o extranjeros a internarse a otro país, sin la documentación correspondiente o introduzca extranjeros al territorio nacional, sin la debida documentación o con el propósito de tráfico, los albergue o transporte por el territorio nacional a fin de ocultarlos para evadir la revisión migratoria.

Como se puede apreciar en esta breve reseña histórica de la normatividad del país, al extranjero se le ha visto casi siempre (a excepción de la Constitución de Apatzingán) con desconfianza. Se ha llegado a extremos de calificar su probidad y honradez, e incluso a revisar su situación de salud para otorgarle la entrada al país, la cual ha sido regulada en sus máximos permitidos. Habitualmente, ha recibido un trato diferenciado del nacional o ciudadano al punto de ser deportado por acciones calificadas como perniciosas por su simple calidad de extranjero.

La situación actual en el diseño constitucional mexicano: discriminación constitucionalizada

La Constitución es el instrumento que establece derechos y obligaciones con la finalidad de obtener cierto marco institucional de convivencia. Este documento normativo supremo es la traducción de una instancia sociocultural y de la voluntad política mayoritaria. De este modo, se puede afirmar que las condiciones fácticas del Constituyente originario de 1917 eran distintas a las que enfrenta el Constituyente permanente hoy en día. Justo en ese desfase, entre un momento histórico y otro, se inserta la problemática de la actualización constitucional.

El diseño constitucional mexicano que regula los derechos políticos de los extranjeros en el país es limitativo. En materia de protección de derechos humanos se debe diferenciar entre los términos **distinción** y **discriminación**. El término distinción se refiere a lo admisible, por ser razonable, proporcional y objetivo. La discriminación se utiliza para lo inadmisibles, por violar derechos humanos y hace referencia a toda exclusión, restricción o privilegio que no sea objetivo y razonable, que redunde en detrimento de los derechos humanos. A la luz de un diseño democrático contemporáneo que tenga en cuenta los términos señalados, puede ser considerado directamente discriminatorio.

Al analizar el problema en términos jurídicos, no se puede hablar de contradicciones o discriminación constitucionalizada, pues la Constitución es el instrumento que delimita derechos al traducir la voluntad de un país. En este contexto, los derechos políticos del extranjero se consideran limitados como una expresión de la voluntad mayoritaria. Estas limitantes pueden ser consideradas como distintivas o discriminatorias; son discriminatorias si no muestran racionalidad en su objeto o finalidad, que presumiblemente sea, en este caso particular, la de salvaguardar la autonomía de las decisiones populares. Es decir, que los votantes no respondan sólo a intereses regionales. Pero esta opinión mayoritaria también se obligó por medio de tratados internacionales a respetar el principio de no

discriminación,⁷ con lo cual podemos hablar fundadamente de una antinomia constitucional.

El artículo 1 de la CPEUM establece el principio de igualdad entre los individuos como una garantía constitucional. Este principio tiene algunas limitaciones, como son:

- La posibilidad de establecer limitaciones sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país (CPEUM, artículo 11).
- Se reserva el ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la Constitución, se requiera ser mexicano por nacimiento, y no adquirir otra nacionalidad (CPEUM, artículo 32).
- En tiempo de paz, ningún extranjero podrá servir en el Ejército, ni en las fuerzas de policía o seguridad pública (CPEUM, artículo 32).

⁷ Algunos de estos instrumentos internacionales son: Carta de la OEA (artículo 3.1); Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículos 1 y 24); Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (artículo 2); Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador" (artículo 3); Carta de las Naciones Unidas (artículo 1.3); Declaración Universal de Derechos Humanos (artículos 2 y 7); Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículos 2.2 y 3); Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículos 2 y 26); Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (artículo 2); Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (artículos 1, 7, 18.1, 25, 27, 28, 43, 45.1, 48, 55 y 70); Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (artículos 2, 3, 5 a 16); Declaración sobre la Eliminación de Todas las Formas de Intolerancia y Discriminación Fundadas en la Religión o las Convicciones (artículos 2 y 4); Declaración de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su Seguimiento (2.d); Proclamación de Teherán, Conferencia Internacional de Derechos Humanos de Teherán, 13 de mayo de 1968 (párrafos 1, 2, 5, 8 y 11); Declaración y Programa de Acción de Viena, Conferencia Mundial de Derechos Humanos, 14 a 25 de junio de 1993 (I.15; I.19; I.27; I.30; II.B.1, artículos 19 a 24; II.B.2, artículos 25 a 27); Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas (artículos 2, 3, 4.1 y 5); Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia; Declaración sobre la Raza y los Prejuicios Raciales (artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 y 9); Declaración sobre los Derechos Humanos de los Individuos que no son Nacionales de País en que Viven (artículos 5.1.b y 5.1.c).

- Prohibición expresa para que los extranjeros sean capitanes, pilotos, patrones, maquinistas, mecánicos y, de una manera general, para todo el personal que tripule cualquier embarcación o aeronave que se ampare con la bandera o insignia mercante mexicana. Lo mismo para desempeñar los cargos de capitán de puerto y todos los servicios de practica y comandante de aeródromo (CPEUM, artículo 32).
- Los mexicanos serán preferidos a los extranjeros en igualdad de circunstancias, para toda clase de concesiones y para todos los empleos, cargos o comisiones de gobierno en que no sea indispensable la calidad de ciudadano (CPEUM, artículo 32).
- La suspensión de los derechos políticos de las personas sujetas a proceso criminal, por un auto de formal prisión (CPEUM, artículo 38, fracción II).⁸
- La preferencia de nacionales por encima del extranjero para concesiones, empleos, cargos y comisiones (CPEUM, artículo 32) en caso de igualdad de circunstancias,
- El Ejecutivo de la Unión tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente (CPEUM, artículo 33).

Pero, al mismo tiempo, el principio de igualdad ha alcanzado un desarrollo muy importante en otras áreas. Por ejemplo, el derecho de acceso a la información es universal, sin importar nacionalidad alguna.⁹ En el mis-

⁸ La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en sentencia del 11 de junio de 2010, expedientes SUP-JDC-157/2010 y SUP-JRC-173/2010 acumulado, determinó que la presunción de inocencia no es un principio absoluto. Con un voto en contra del magistrado Manuel González Oropeza, quien consideró que el auto de formal prisión no es suficiente para la suspensión de derechos políticos, pues para eso se precisa una sentencia firme.

⁹ **Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Artículo 2.** “Toda la información gubernamental a que se refiere esta Ley es pública y los particulares tendrán acceso a la misma en los términos que ésta señala”.

mo sentido, según interpretaciones del Poder Judicial de la Federación, los extranjeros pueden acudir a denunciar delitos (Registro No. 177003; No. 204785; No. 254615), interponer juicios de amparo (Registro No. 190190), controversias resueltas en el sentido positivo, etcétera. Es decir, que tienen capacidad y están legitimados para hacerlo. Pero lo significativo es que para que se hayan establecido estas tesis judiciales, necesariamente debió existir una parte interesada que considerara que los extranjeros no podían acudir a estas instancias.

Frente a esto, las limitaciones de los derechos políticos de los extranjeros son bastante importantes.

- En materia política, sólo podrán hacer uso del derecho de petición los ciudadanos de la República (CPEUM, artículo 8).
- No tienen derecho a asociarse para tomar parte en los asuntos políticos del país —derecho de asociación política— (CPEUM, artículo 9).
- Está prohibido que se inmiscuyan en los asuntos políticos del país (CPEUM, artículo 33).
- No pueden votar ni ser votados en elecciones populares (CPEUM, artículo 35, fracciones I y II).
- Se les niega el derecho de mayoría y representación al prohibirles la participación en la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo (CPEUM, artículo 41).

Las limitaciones a los derechos políticos de los extranjeros residentes en México se pueden entender como la exclusión total de la participación democrática en la vida política del país. Esta situación los coloca en desigualdad de derechos políticos en relación con los ciudadanos, lo que tiene

La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal. Artículo 3.

“Toda la información generada, administrada o en posesión de los Entes Públicos se considera un bien de dominio público, accesible a cualquier persona en los términos y condiciones que establece esta Ley y demás normatividad aplicable”.

como consecuencia, la negación de los principios democráticos fundamentales de igualdad, libertad, mayoría y representación.¹⁰

La racionalidad del criterio asumido por el Constituyente es confusa. Por un lado, el extranjero debe cumplir con obligaciones tributarias, es decir debe pagar impuestos (SAT 2010).¹¹ Pero, por otra parte, se le excluye totalmente de la participación en la vida política del país de residencia. Esto puede tener dos posibles explicaciones: la primera respuesta posible tiene que ver con la idea de preservación de la soberanía nacional, y la segunda, con la desactualización del marco constitucional en este aspecto.

¹⁰ La minoría de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal interpuso la acción de inconstitucionalidad 19/2004, que impugnaba que la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal violaba el artículo 9º constitucional. Dicho artículo reserva a los ciudadanos mexicanos el ejercicio de la libertad de reunión en asuntos políticos, por considerar que, las asambleas ciudadanas eran violatorias del dispositivo constitucional mencionado.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió que las figuras de “Comité Ciudadano” y “Consejo Ciudadano” son órganos de representación ciudadana, pero no son instituciones de toma de decisiones públicas. Estas últimas pueden definirse como aquellas que emanan de los órganos estatales. Tienen funciones de gestión, supervisión y evaluación de políticas públicas, cuya finalidad es permitir que los habitantes se hagan presentes para influir en la toma de decisiones de los órganos de autoridad. La acción de inconstitucionalidad dio origen a la siguiente jurisprudencia: Registro No. 176678 (2005).

¹¹ *Obligaciones en general.* Las personas residentes en el extranjero que obtienen ingresos en México y que no tengan un establecimiento permanente en el país, o teniéndolo, y los ingresos no provengan de dicho establecimiento, tienen las siguientes obligaciones:

- Pagar el impuesto sobre la renta por los ingresos obtenidos. Esta obligación se cumple cuando la persona que hace los pagos le retiene el impuesto y lo entrega al Servicio de Administración Tributaria.
- Cuando la persona que efectúa los pagos no esté obligada a retener el impuesto, el contribuyente que obtenga los ingresos debe pagar, por medio de declaración, dentro de los 15 días siguientes a la obtención del ingreso.
- Las personas que presten servicios profesionales independientes, que perciban ingresos por honorarios, deben expedir recibos de honorarios.
- Las personas que perciban ingresos por arrendamiento de bienes inmuebles, o en general por otorgar el uso o goce temporal de dichos bienes, deben expedir recibos por las rentas cobradas.
- Los comprobantes que se deban expedir por servicios profesionales o por arrendamiento de bienes inmuebles deberán contener los requisitos fiscales con excepción del Registro Federal de Contribuyentes. Estos comprobantes podrán dejar de cumplir lo siguiente:
- Que los datos que contengan se encuentren impresos.
- Que hayan sido impresos en establecimientos autorizados por el SAT.

Es importante mencionar que el impuesto que se pague mediante retención, o bien directamente por el contribuyente, se considera pago definitivo, lo que significa que no se tiene obligación de presentar declaración anual.

La idea de soberanía

La idea de soberanía nacional está relacionada íntimamente con la capacidad de voto. Dicha soberanía puede interpretarse como la facultad de autodeterminación de los habitantes de un país (Rousseau 1964) que se traduce en la capacidad de votar. Esta capacidad es adjudicada a personas que no pondrán en peligro la capacidad de autodeterminación, es decir, se busca excluir posiciones externas o que no sean autónomas.

Esta idea de soberanía y capacidad de voto esté relacionada con dos posibles explicaciones. Por un lado, con los temores convencionales de que el extranjero tenga intereses ajenos a los del país de residencia y que en caso de conflicto de algún tipo, se incline por mostrar lealtad con el país de origen y no con el de residencia. O en el peor de los casos, que no sienta ninguna lealtad por su comunidad adoptiva. No hay aquí ninguna idea de cosmopolitismo ciudadano, sino más bien, de comunidad de origen que determina el universo de sentido de los integrantes de dicha comunidad. A tal punto que es imposible pensar en otra lealtad que no sea a la comunidad de origen. Y por otra parte, la segunda explicación está relacionada con la identificación cultural de Estado y nación. La primera es una construcción jurídico-política de organización social, mientras que la segunda es una construcción cultural de comunidad basada en una noción compartida de bien común. La comunidad es un conjunto complejo de sentimientos de pertenencia, de similitud, de valores e intereses e historia común, tradiciones y otros (Taylor 1989). A pesar de esta diferencia importante entre ambas instituciones (una legal y la otra cultural), con frecuencia se tiende a identificarlas.¹²

En este contexto, el extranjero puede ser visto como alguien extraño que no comparte los valores, intereses y finalidades de la comunidad adoptiva. Y por este motivo, su lealtad no necesariamente pertenece a dicha comuni-

¹² El propio Estado genera esta identificación permanente con la nación para obtener legitimidad y obediencia política.

dad sino a la de origen. Esta concepción del extranjero renuncia a cualquier intento de integración social real y contradice la situación de movilidad de personas en un mundo contemporáneo de globalización.

Esto se refleja en el propio lenguaje del artículo 33 constitucional. La prohibición de inmiscuirse en los asuntos políticos del país señala que al extranjero es considerado como alguien que puede poner en riesgo la soberanía nacional y, por ese motivo, no tiene derecho a la igualdad y a la participación democrática. Obviamente, la idea de integración social del extranjero no está considerada como una cuestión necesaria.

La actualización constitucional

La idea de actualización en el constitucionalismo moderno es un principio dinámico que reconoce que las situaciones fácticas deben ser incorporadas en el rediseño del marco constitucional imperante para adaptarlo a las nuevas realidades sociales.

En este sentido, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ha sido reformada en múltiples ocasiones. Desde 1917, solamente 34 artículos de los 136 del total no han sido reformados. Pero esta actualización constitucional no ha alcanzado a ninguno de los artículos referentes a los derechos políticos de los extranjeros residentes en México. Esos artículos son los siguientes:

- El artículo 33, que establece la prohibición de inmiscuirse en la vida política del país.
- El artículo 9, que establece la prohibición de inmiscuirse en la vida política del país.
- El artículo 35, que establece la prohibición de votar y ser votado, ha sido reformado en dos ocasiones, en 1990 y 1996. Pero ambas reformas se han enfocado en la fracción III, que no guarda relación con la prohibición mencionada.

Algunas consideraciones sobre democracia y derechos políticos del extranjero

Desde hace algunos años, el Estado mexicano ha mostrado gran interés en convertirse en un Estado democrático. En este sentido, ha dado pasos significativos aunque no suficientes para consolidar la incipiente democracia, como la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH).¹³ Sin embargo, el tema de extranjería y derecho al voto ha permanecido fuera de este proceso modernizador del Estado.

El principio de igualdad debe ser garantizado por los estados sin discriminación alguna.¹⁴

La no discriminación, la igualdad ante la ley y la igual protección de la ley a favor de todas las personas, son elementos constitutivos de un principio básico y general relacionado con la protección de los derechos fundamentales.

¹³ Por ejemplo, como la creación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos —CNDH— (DOF 1999), la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información —IFAI— (DOF 2002), la reforma constitucional al sistema de justicia penal (DOF 2008), etcétera.

¹⁴ De acuerdo con la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la Opinión Consultiva oc-18/03 de 17 de septiembre de 2003 (CIDH 2003), solicitada por los Estados Unidos Mexicanos —Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados— los ordenamientos deben de ser interpretados de la siguiente manera: Artículos 3.I y 17 de la Carta de la OEA, los cuales señalan que: “Los Estados Americanos proclaman los derechos fundamentales de la persona humana sin hacer distinción de raza, *nacionalidad*, credo o sexo. Cada Estado tiene el derecho de desenvolver libre y espontáneamente su vida cultural, política y económica”. En este libre desenvolvimiento, el Estado respetará los derechos de la persona humana y los principios de la moral universal. b) Artículo 24 de la Convención Americana, que determina que: “Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a *igual protección de la ley*”. c) Artículo II de la Declaración Americana, el cual manifiesta que: “Todas las personas son *iguales ante la Ley* y tienen los derechos y deberes consagrados en esta declaración sin distinción de raza, sexo, idioma, credo ni otra alguna”. d) Artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que estipula 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”. e) Artículo 2.1 de la Declaración Universal, el cual señala que: “Toda persona tiene los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, *origen nacional* o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición”.

Consideramos que el trato diferenciado dado a los extranjeros es evidentemente discriminatorio, pues la regulación de *iure* no está sostenida en criterios, finalidades u objeto racional.

No es un tema irrelevante porque el trato limitativo y discriminatorio a los extranjeros residentes en el país crea un estatus disminuido de persona frente al estatus máximo de ciudadano.¹⁵

La cuestión del extranjero

La igualdad entre individuos es un valor democrático que no acepta limitaciones. En términos generales, el desarrollo de las sociedades ha permitido que muchos criterios de exclusión hayan sido considerados y superados como un error histórico. El tema del extranjero es arcaico y similar a las distinciones políticas por motivo de género, de clase social o de identidad étnica (abandonadas en muchos estados modernos).

En este contexto, se inserta el caso ecuatoriano, que en 2008 generó un cambio constitucional y el derecho de voto a extranjeros residentes. Los casos de Argentina (1912) y Uruguay (1932), donde por cuestiones culturales (inmigración) los residentes extranjeros han tenido derecho al voto.¹⁶ El caso español es otro ejemplo en que los extranjeros residentes pueden votar en elecciones aunque no sean nacionales (Ministerio del Interior 2010). En Japón se discute actualmente el derecho de voto a residentes extranjeros coreanos del sur y del norte que se asentaron por desplazamientos debidos a guerras de sus países, a los que no regresaron (Noorbakhsh 2010). En el último caso, la discusión está centrada en el reconocimiento cultural hacia estos núcleos sociales.

¹⁵ Aun en el caso de los mexicanos por naturalización, es decir, los extranjeros que adoptaron la nacionalidad mexicana, no pueden ser elegidos para ciertos cargos políticos y funciones del Estado (por ejemplo, artículos 55 —diputado federal—, 58 —senador federal—, 82 —presidente de la nación— y 95 —ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación—) (CPEUM).

¹⁶ En Ecuador y Uruguay se establecen requisitos de temporalidad en la residencia para poder votar.

El derecho a voto derivado de la relación jurídica y no como estatus de la persona

El derecho a voto en México está vinculado a un estatus de la persona. Es decir, el requisito se refiere a ser extranjero o ciudadano, pero no está asociado a las relaciones jurídicas derivadas de ser una persona que reside en México. Lo anterior genera conflictos con los principios de libertad e igualdad del sistema democrático.

Estas limitaciones a la igualdad y la libertad de los extranjeros residentes se expresan en la negación del principio de participación y decisión (por ejemplo, en la renovación del Poder Legislativo y el Ejecutivo). Dichas limitaciones conforman una exclusión política que contradice abiertamente el carácter democrático del sistema político nacional.¹⁷

Obligaciones vs. derechos políticos

Esta exclusión política no implica que el extranjero no sea considerado en igualdad de condiciones en otros ámbitos. Por ejemplo, en aquellas relativas a obligaciones importantes —como las cargas tributarias—. En ese punto, la legislación es sencillamente paradójica: el extranjero residente tiene la obligación de sostener financieramente —a través del pago de impuestos— el bien común del país adoptivo, pero no tiene derecho a participar en los procesos de toma de decisiones respecto de ese bien común.

Conclusión

La desigualdad discriminatoria de los extranjeros residentes, en relación con los ciudadanos en cuanto a los derechos políticos, es irracional en términos de democracia. En la actualidad, con el alto grado de movilidad social e individual de las personas y las migraciones es incomprensible sostener una soberanía nacional fundada exclusivamente en una ciudadanía nacio-

¹⁷ Esto se suma al problema de la integración social del extranjero, que es simplemente abandonada en la ley constitucional.

nal (es decir, lealtad comunitaria por nacimiento). Hace años que México intenta modernizar sus estructuras de Estado e insertarse en la comunidad internacional. Sin embargo, el tema de los extranjeros residentes en el país sigue siendo un tema rezagado que no ha ocupado la debida atención de nuestras autoridades. En este sentido, México parece tener una deuda pendiente con los extranjeros que llegan al país a construir la nación junto con los nacionales.

Un Estado democrático debe garantizar a sus habitantes el derecho a participar en la vida pública. No es posible mantener a esas personas como observadores que sólo resienten la vida en México, pero no pueden influir políticamente en el desarrollo del país.

Si el temor es la pérdida o la amenaza a la soberanía nacional, se pueden establecer formas o requisitos temporales para que el extranjero —una vez que se convierta en residente permanente del país— pueda participar en la vida pública que una democracia y un Estado de derecho moderno exigen. En otras palabras, ya no es un problema normativo o de Estado, sino estrictamente de percepción y prejuicios culturales de la sociedad.

Fuentes consultadas

- ACNUR. Agencia de la ONU para los Refugiados. 1990. Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. 1990. Disponible en <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0034.pdf> (consultada el 23 de agosto de 2010).
- Bobbio, Norberto. 1985. *Stato, governo, società*. Turín: Einaudi.
- Broome, Richard. 2005. *Aboriginal Victorians: A History Since 1800*. Sidney: Allen & Unwin.
- Calderón Chelius, Leticia. 2003. *Votar en la distancia. La extensión de los derechos políticos a los migrantes*. México: Instituto Mora.
- CIDH. Corte Interamericana de Derechos Humanos. 2003. Opinión Consultiva oc-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Solicitada

- por los Estados Unidos Mexicanos sobre la condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_18_esp.pdf (consultada el 11 de junio de 2011).
- CJSL. Consejería Jurídica y de Servicios Legales. Acción de Inconstitucionalidad 19/2004 relativa a la Ley de Participación Ciudadana del DF. Disponible en <http://www.consejeria.df.gob.mx/detalle.php?contenido=NDA2&direccion=MTI>
- Constitución de Apatzingán. 1814. Disponible en <http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/04709630122636184199079/index.htm> (consultada el 20 de agosto de 2010).
- Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. 1857. Disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1857.pdf> (consultada el 19 de agosto de 2010).
- Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. 1965. Disponible en <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cerd.htm> (consultada el 24 de agosto de 2010).
- Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. 1979. Disponible en <http://www.cinu.org.mx/temas/mujer/conv.htm> (consultada el 23 de agosto de 2010).
- Cordova Vianello, Lorenzo. 2004. "Democracia Ideal, Democracias Reales y Gobernabilidad". *Iniciativa. Revista del Instituto de Estudios Legislativos de la LV Legislatura del Estado de México* 22 (marzo). Tercera época.
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2010. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas/UNAM. Disponible en <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/> (consultada el 23 de agosto de 2010).
- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. 1948. Disponible en <http://www.cidh.org/Basicos/Basicos1.htm> (consultada el 24 de agosto de 2010).

Declaración de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su Seguimiento. 1998. Disponible en <http://www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/publ/boletin/143/pdf/bol2.pdf> (consultada el 23 de agosto de 2010).

Declaración sobre la Eliminación de Todas las Formas de Intolerancia y Discriminación Fundadas en la Religión o las Convicciones. 1981. Disponible en <http://www2.ohchr.org/spanish/law/intolerancia.htm> (consultada el 23 de agosto de 2010).

Declaración sobre la Raza y los Prejuicios Raciales. 1978. Disponible en <http://www2.ohchr.org/spanish/law/raza.htm> (consultada el 20 de agosto de 2010).

Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas. 1992. Disponible en <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1424.pdf> (consultada el 19 de agosto de 2010).

Declaración sobre los Derechos Humanos de los Individuos que no son Nacionales del País en que Viven. 1985. Disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/INST%2027.pdf> (consultada el 17 de agosto de 2010).

Declaración Universal de Derechos Humanos. 1948. Disponible en <http://www.un.org/es/documents/udhr/index.shtml> (consultada el 16 de agosto de 2010).

Declaración y Programa de Acción de Viena, Conferencia Mundial de Derechos Humanos. 1993. Disponible en [http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(Symbol\)/A.CONF.157.23.Sp?Opendocument](http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/A.CONF.157.23.Sp?Opendocument) (consultada el 17 de agosto de 2010).

DOF. Diario Oficial de la Federación. 1999. “Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 102, apartado 3 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. 13 de septiembre, primera sección.

- . 2002. "Decreto del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública". 24 de diciembre, primera sección.
- . 2008. "Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". 18 de junio, primera sección.
- . Diario Oficial de la Federación. 2010. Disponible en <http://dof.gob.mx/> (consultada el 25 de agosto de 2010).
- Ferrajoli, Luigi. 2003. ¿Democracia sin Estado? En *Neoconstitucionalismo(s)*, ed. Miguel Carbonell. Madrid: Trotta.
- García Belaúnde, Domingo. 1981. *Constitución y Política*. Lima: Biblioteca Peruana de Derecho Constitucional.
- Gibbon, Edward. 1994. *The History of the Decline and Fall of the Roman Empire*. London: Allen Lane.
- Habermas, Jürgen. 1987. "Wie ist Legitimität durch Legalität Möglich?", *Kritische Justiz* 20: 1-16.
- . 1996. "Drei normative Modelle der Demokratie: Zum Begriff deliberativer Demokratie". En *Die Einbeziehung des Anderen*. 277-292. Frankfurt: Suhrkamp.
- Kant, Immanuel. 1998. *Kritik der praktischen Vernunft*. Berlín: Akademie Verlag.
- Kelsen, Hans. 1920. *Vom Wesen und Wert der Demokratie*. Tubinga: Mohr.
- Kymlicka, Will. 1995. *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*. Oxford: Oxford University Press.
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. 2006. Centro de Documentación, información y Análisis de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. México. Disponible en <http://www.ifai.org.mx/transparencia/LFTAIPG.pdf>
- Ley de Extranjería y Naturalización. 1886. Disponible en http://www.inami.gob.mx/index.php?page/Compilacin_Histrica_de_la_Legislacin2 (consultada el 9 de agosto de 2010).

- Ley de Inmigración. 1908. Disponible en www.nacionmulticultural.unam.mx/.../Poblacioninmigrante-lapolitica colonizadora.html (consultada el 11 de agosto de 2010).
- Ley de Migración. 1926. Disponible en http://www.senado.gob.mx/content/sp/memoria/content/estatico/content/boletines/boletin_18.pdf (consultada el 9 de agosto de 2010).
- . 1930. Disponible en <http://www.inami.gob.mx/Biblioteca%20INM/DOCTOS/rese%F1as/Compilaci%F3n%20Hist%F3rica%20de%20la%20Legislaci%F3n%20Migratoria%20en%20M%E9xico.pdf> (consultada el 12 de agosto de 2010).
- Ley de Nacionalidad y Naturalización. 1934. Disponible en http://openlibrary.org/books/OL6322425M/Ley_de_nacionalidad_y_naturalizacio%CC%81n (consultada el 10 de agosto de 2010).
- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal. 2008. México: Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Disponible en <http://educacion.df.gob.mx/oip/images/oip/articulo3/Ley%20de%20Transparencia%20y%20Acceso%20a%20la%20Informacion%20Publica%20del%20Distrito%20Federal%20.pdf>
- Ley General de Población. 1936. Disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/38/pr/pr31.pdf> (consultada el 11 de agosto de 2010).
- . 1947. Disponible en <http://www.ced.uab.es/publicacions/Papers-PDF/Text241.pdf> (consultada el 12 de agosto de 2010).
- . 1974. Disponible en <http://www.baja.gob.mx/estado/Aspectos%20Demograficos/poblacion.htm> (consultada el 9 de agosto de 2010).
- Marshall, Thomas. 1992. *Citizenship and Social Class*. Londres: Pluto Press.
- Ministerio del Interior. 2010. Gobierno de España. Disponible en <http://www.mir.es/SGACAVT/pciudad/elecciones/sactivo.html> (consultada el 25 de agosto de 2010).
- Nino, Carlos. 1991. "The Epistemological Moral Relevance of Democracy". *Ratio Juris* 1, vol. 4 (junio): 36-51.

- Noorbakhsh, Sarah. 2010. "No one-size-fits-all for foreign suffrage". *The Japan Times*, 23 de febrero. Disponible en <http://search.japantimes.co.jp/cgi-bin/fl20100223zg.html>
- OEA. Organización de los Estados Americanos. 1969. Convención Americana sobre Derechos Humanos. 1969. Disponible en <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-32.html> (consultada el 24 de agosto de 2010).
- . 1993. Carta de la Organización de los Estados Americanos. Disponible en http://www.oas.org/dil/esp/tratados_A41_Carta_de_la_Organizacion_de_los_Estados_Americanos.htm (consultada el 24 de agosto de 2010).
- ONU. Organización de las Naciones Unidas. 1945. Carta de las Naciones Unidas. Disponible en <http://www.un.org/es/documents/charter/> (consultada el 24 de agosto de 2010).
- . 2001. Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia. Disponible en http://www.un.org/spanish/CMCR/durban_sp.pdf (consultada el 24 de agosto de 2010).
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. 1966. Disponible en <http://www.cinu.org.mx/onu/documentos/pidcp.htm> (consultada el 18 de agosto de 2010).
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. 1966. Disponible en <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cescr.htm> (consultada el 19 de agosto de 2010).
- Plan de Iguala. 1821. Disponible en <http://www.glin.gov/view.action?glinID=233398> (consultada el 18 de agosto de 10).
- Proclamación de Teherán, Conferencia Internacional de Derechos Humanos de Teherán. 1968. Disponible en <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1290.pdf> (consultada el 19 de agosto de 2010).
- Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Cultura-

les, “Protocolo de San Salvador”.1988. Disponible en <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-52.html> (consultada el 16 de agosto de 2010).

Rawls, John. 1999. *A Theory of Justice*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Registro No. 176678. Localización: Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XXII, noviembre de 2005. Página: 113. Tesis: P/J. 138/2005. Jurisprudencia. Materia(s): Constitucional. PARTICIPACIÓN CIUDADANA. EL ARTÍCULO 75 DE LA LEY RELATIVA DEL DISTRITO FEDERAL, QUE ESTABLECE QUE LA ASAMBLEA CIUDADANA SE INTEGRARÁ CON LOS HABITANTES DE LA UNIDAD TERRITORIAL, INCLUYENDO MENORES DE EDAD Y EXTRANJEROS, NO VIOLA EL DERECHO DE ASOCIACIÓN. Disponible en: <http://www2.scjn.gob.mx/ius2006/UnaTesisInkTmp.asp?nlus=176678&cPalPrm=PARTICIPACION,CIUDADANA,&cFrPrm=> (consultada el 11 de junio de 2011).

— No. 177003. Localización: Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXII, octubre de 2005. Página: 2351. Tesis: VI.1o.P.37 K Tesis Aislada Materia(s): Común. Extranjeros. Para la procedencia de su demanda de garantías no se requiere que comprueben su legal estancia en el país en términos de lo dispuesto por el artículo 67 de la ley general de población. Disponible en : <http://www2.scjn.gob.mx/ius2006/UnaTesisInkTmp.asp?nlus=177003&cPalPrm=EXTRANJEROS,PARA,LA,PROCEDENCIA,DE,SU,DEMANDA,DE,&cFrPrm=> (consultada el 11 de junio de 2011).

— No. 190190. Localización: Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XIII, marzo de 2001. Página: 174. Tesis: XX.2o.13 P Tesis Aislada Materia(s): Penal. Denuncia o querrela. Los extranjeros se encuentran legitimados para promoverla, aun cuando no

- acrediten su legal estancia en el país. Disponible en: <http://www2.scjn.gob.mx/ius2006/UnaTesisInkTmp.asp?nlus=190190&cPalPrm=DENUNCIA,QUERELLA,LOS,EXTRANJEROS,SE,ENCUENTRA N,LEGITIMADOS,PARA,PROMOVERLA,&cFrPrm=> (consultada el 11 de junio de 2011).
- No. 204785. Localización: Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta II, julio de 1995. Página: 234. Tesis: I.9o.T.6 K Tesis Aislada Materia(s): Común. Extranjeros, solicitud de amparo por. Legitimación. Disponible en: <http://www2.scjn.gob.mx/ius2006/UnaTesisInkTmp.asp?nlus=204785&cPalPrm=EXTRANJEROS,SOLICITUD,DE,AMPAR O,&cFrPrm=> (consultada el 11 de junio de 2011).
- No. 254615. Localización: Séptima Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. 1975. Fuente: Semanario Judicial de la Federación 78, sexta parte. Página: 115. Tesis Aislada Materia(s): Común, laboral, Constitucional. Extranjero radicado fuera del país. Juicio de amparo. Derecho para promoverlo. Disponible en: <http://www2.scjn.gob.mx/ius2006/UnaTesisInkTmp.asp?nlus=254615&cPalPrm=EXTRANJERO,RADICADO,FUERA,DEL,PAIS,&cFrPrm=> (consultada el 16 de junio de 2011).
- Rousseau, Jean-Jacques. 1964. *Du contrat social*. Paris: Gallimard (La Pléiade).
- SAT. Servicio de Administración Tributaria. 2010. Disponible en http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/asistencia_contribuyente/principiantes/eres_extranjero/78_2203.html (consultada el 26 de agosto de 2010).
- Sentencia SUP-JDC- 157/2010 y SUP-JRC-173/2010. Actor: Gregorio Sánchez Martínez y Coalición “Mega Alianza Todos por Quintana Roo”. Autoridad Responsable: Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Quintana Roo. Disponible en http://www.trife.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-0157-2010.pdf (consultada el 11 de junio de 2011).

Taylor, Charles. 1989. *Sources of the Self: The Making of Modern Identity*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Vitale, Ermanno. 2002. "Reflexiones sobre el Paradigma de los Derechos Fundamentales". *Isonomía*. México: ITAM.

Antecedentes, evolución y perspectivas de la facultad para determinar la no aplicación de leyes inconstitucionales en materia electoral

*History, evolution and prospects of the power to determine
the non application of laws unconstitutional
in electoral matters*

Rodolfo Terrazas Salgado*
Rosa María Sánchez Ávila**

RESUMEN

El presente ensayo aborda todo lo relacionado con la facultad que tiene el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) para resolver sobre la no aplicación de leyes inconstitucionales en materia electoral, haciendo un recorrido desde la reforma constitucional y legal de 1996, pasando por la interpretación que llevó a cabo el propio Tribunal Electoral para inaplicar leyes en materia electoral antes de la reforma constitucional de 2007, y cómo después la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), al resolver la contradicción de Tesis 2/2000 PL (134-52), determinó que el referido Tribunal no contaba con dicha atribución. Por último se lleva a cabo un análisis de la reforma constitucional y legal 2007-2008, donde de manera expresa se prevé la facultad de las Salas del Tribunal

* Director General de Jurisprudencia en la Coordinación de Jurisprudencia y Estadística Judicial del TEPJF.

** Asesora del Comité de Investigación y Sustanciación de Procedimientos Disciplinarios de la Comisión de Administración del TEPJF.

Electoral para determinar la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contraria a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), estableciéndose que las resoluciones que se dicten en el ejercicio de dicha facultad se limitarán al caso concreto sobre el que verse el juicio y que en tales casos la Sala Superior informará a la SCJN.

PALABRAS CLAVE: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reforma constitucional, inaplicación de leyes electorales inconstitucionales.

ABSTRACT

This essay deals with everything related to the power that has the Federal Electoral Tribunal, to resolve on the enforcement of unconstitutional laws on electoral matters, doing a tour from the constitutional and legal reform of 1996, passing through the interpretation which carried out the Electoral Tribunal, for not apply laws on electoral matters before of the constitutional reform of 2007, and later the Supreme Court of Justice to resolve the contradiction of thesis 2/2000 PL (134-52), determined that the said Court did not have such attribution, finally carries out an analysis of the constitutional and legal reform 2007-2008, where expressly provides the power to the Chambers of the Electoral Tribunal determined that the said Court did not have such attribution, finally carries out an analysis of the constitutional and legal reform 2007-2008, where expressly provides the power to the Chambers of the Electoral Tribunal, to determine the application of laws on electoral matters contrary to the Constitution of the Mexican United States, stating that decisions handed down in the exercise of such discretion shall be limited to that view the trial and that in such cases the upper Chamber will report to the Supreme Court of Justice case.

KEYWORDS: Electoral Court of the Judiciary of the Federation, Supreme Court of Justice of the Nation, Political Constitution of the Mexican United States, constitutional reform, disapplication of electoral laws unconstitutional.

La reforma constitucional y legal de 1996

El año 1996 es considerado como trascendente para el ámbito electoral, porque en ese momento el sistema electoral mexicano tuvo un cambio radical que permitió delinear, cada vez con mayor puntualidad, un diseño institucional y procesal tendente a la consolidación de la justicia electoral, teniendo como eje la reforma constitucional concreta en ese año.

De esta manera, por lo que hace al Tribunal Electoral, la reforma dio lugar, en primer término, a que todas las normas inherentes al mismo, dispersas en varios artículos de la Carta Magna, se concentraran en el texto del artículo 99. Así, en dicho artículo se dispuso lo siguiente:

1. Definió al Tribunal Electoral como órgano especializado del Poder Judicial de la Federación y máxima autoridad en la materia, con excepción de lo dispuesto por el artículo 105, fracción II de la Carta Magna, referente a las acciones de inconstitucionalidad que tuvieran como propósito plantear la posible contradicción entre una norma electoral de carácter general y la propia Constitución, situación que se reservó a la SCJN.
2. Dispuso que la entonces Sala de Segunda Instancia del Tribunal Federal Electoral se transformara en la Sala Superior del TEPJF, dotándosele de permanencia, por las nuevas atribuciones que se le confirieron. Respecto a las Salas Regionales, éstas siguieron conservando su funcionamiento temporal.
3. Otorgó especial atención a las nuevas atribuciones del Tribunal Electoral, relacionadas con los mecanismos de control constitucional, proponiéndose la inclusión, en forma enunciativa, de los asuntos que serían de su competencia, así como los medios de impugnación, señalando los referidos a:

- a) Elecciones de diputados, senadores y presidente de la República; en este último caso, corresponde exclusivamente el conocimiento de las impugnaciones respectivas a la Sala Superior. Además, se confirió a dicha Sala la facultad para realizar el cómputo total y la declaración de validez de la elección y del presidente electo, abandonándose así el sistema de calificación electoral a cargo de los colegios electorales.
- b) Posibles violaciones a las normas constitucionales o legales distintas a las mencionadas en el inciso anterior en que intervinieran las autoridades electorales federales, por lo que con esta precisión se da sustento al recurso de apelación establecido en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME).
- c) La protección de los derechos establecidos en la Constitución general de la República, contra actos y resoluciones de las autoridades electorales de las entidades federativas, a través del juicio de revisión constitucional electoral, concebido como un medio de impugnación de carácter excepcional, pues su interposición se sujetó a diversas limitantes.
- d) El juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, sin establecer limitante alguna para su interposición.
- e) La competencia especial laboral del Tribunal, conforme a la cual puede conocer de las controversias suscitadas entre el propio Tribunal y sus servidores o entre el Instituto Federal Electoral (IFE) y sus respectivos servidores.
- f) Las controversias planteadas con motivo de la determinación e imposición de sanciones en materia electoral vía el recurso de apelación; además, dejó la posibilidad para que en la ley reglamentaria respectiva se introdujeran otras atribuciones.

4. Previó las normas para resolver las posibles contradicciones de tesis que fueran sustentadas por alguna de las Salas del Tribunal Electoral respecto de la inconstitucionalidad de algún acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto de la CPEUM, con las que a su vez fueran sustentadas por las Salas o el Pleno de la SCJN; por lo que, para tal efecto, se legitimó tanto a los ministros, como a las Salas y a las partes, en los juicios de los que emanaran estas tesis, para realizar la denuncia de la posible contradicción, otorgándole al Pleno de la Corte la facultad para resolver en definitiva cuál de las tesis debe prevalecer.
5. Estableció que la administración, vigilancia y disciplina en el Tribunal Electoral correspondería a una Comisión del Consejo de la Judicatura Federal, lo que en los ámbitos legal y reglamentario se tradujo en la denominada Comisión de Administración.
6. Precisoó que en lo sucesivo, las relaciones de trabajo del personal del Tribunal Electoral se regirían por las disposiciones aplicables al Poder Judicial de la Federación y las particulares que resultaran necesarias para el cumplimiento de sus funciones.

Por otra parte, la reforma constitucional en comento se ocupó del artículo 105, fracción II de la Carta Fundamental, en la que resaltan cuatro aspectos básicos:

- a) Eliminó la prohibición para que la acción de inconstitucionalidad fuera procedente tratándose de normas electorales.
- b) Incluyó a los partidos políticos como sujetos legitimados para interponer la acción de inconstitucionalidad contra normas electorales.
- c) Estableció la exclusividad de la vía de acción de inconstitucionalidad para plantear la no conformidad de leyes electorales con la Constitución.

- d) Dispuso que las normas generales de carácter electoral, tanto federales como locales, debían ser promulgadas y publicadas al menos 90 días antes de que inicie el proceso electoral en que serán aplicadas.

Respecto de la atribución exclusiva de la SCJN para examinar la constitucionalidad de las leyes electorales, tanto federales como locales, es oportuno puntualizar que la importancia de las respectivas adecuaciones fue destacada en la exposición de motivos de la propia iniciativa de reforma constitucional en los términos siguientes:

...

Para crear el marco adecuado que dé plena certeza al desarrollo de los procesos electorales tomando en cuenta las condiciones específicas que impone su propia naturaleza, las modificaciones al artículo 105 de la Constitución, que contiene esta propuesta, contemplan otros tres aspectos fundamentales: que los partidos políticos adicionalmente a los sujetos señalados en el precepto y vigente, estén legitimados ante la Suprema Corte solamente para impugnar leyes electorales; que la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución sea la consignada en dicho artículo; y que las leyes electorales no sean susceptibles de modificaciones sustanciales, una vez iniciados los procesos electorales en que vayan a aplicarse o dentro de los noventa días previos a su inicio, de tal suerte que puedan ser impugnadas por inconstitucionalidad, resueltas las impugnaciones por la Corte y en su caso corregida la anomalía por el órgano legislativo competente antes de que inicien formalmente los procesos respectivos (Cámara de Diputados 1996, VIII).

En cuanto a las reformas legales, en aquel momento tuvieron particular importancia las relacionadas con el Código Federal de Instituciones y

Procedimientos Electorales (Cofipe), el Código Penal para el Distrito Federal en Materia del Orden Común y para toda la República en materia del fuero federal, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJF), así como la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la CPEUM, destacando la expedición de la LGSMIME.

Es oportuno mencionar que esta última se caracterizó por establecer de manera conjunta y ordenada los medios de impugnación en la materia, porque todo aquel que estimara que se habían transgredido sus derechos político-electorales por un acto o resolución de la autoridad, tuviera la posibilidad de acudir a un Tribunal especializado para conseguir la protección de esos derechos, así como para la salvaguarda de los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales.

Además, cabe señalar que el sistema de medios de impugnación regulado por la citada ley tenía como propósito garantizar que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales se sujetaran invariablemente, según correspondiera, a los principios de constitucionalidad y legalidad, y la definitividad de los distintos actos y etapas de los procesos electorales.

También es conveniente precisar que el sistema de medios de impugnación regulado en la ley en comento se integró por:

1. El recurso de revisión, para garantizar la legalidad de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal.
2. El recurso de apelación, el juicio de inconformidad y el recurso de reconsideración, para garantizar la constitucionalidad y legalidad de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal.
3. El juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

4. El juicio de revisión constitucional electoral, para garantizar la constitucionalidad de actos o resoluciones de las autoridades locales en los procesos electorales de las entidades federativas.
5. El juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el IFE y sus servidores.

De este modo, con la inclusión del recurso de apelación, el juicio de inconformidad, el recurso de reconsideración, el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano y el juicio de revisión constitucional electoral, unidos a la acción de inconstitucionalidad, era evidente el propósito de instituir un sistema de control de constitucionalidad en materia político-electoral, al abrirse tres importantes posibilidades:

- a) Plantear la no conformidad de una norma de carácter general con la Constitución (acción de inconstitucionalidad).
- b) Cuestionar la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones, tanto de las autoridades electorales federales como locales (recurso de apelación, juicio de inconformidad, recurso de reconsideración y juicio de revisión constitucional electoral).
- c) El establecimiento de una vía dedicada específicamente a la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos, cubriendo así una asignatura tradicionalmente excluida de la jurisdicción de amparo.

*La interpretación realizada por el TEPJF
para inaplicar leyes en materia electoral antes
de la reforma constitucional de 2007*

Así, ante la reforma de 1996, el sistema integral de la jurisdicción electoral para el control de la constitucionalidad de las leyes y actos correspondien-

tes a esa materia, se estableció de manera fundamental en los artículos 41, fracción IV; 99 y 105, fracción II de la CPEUM, de la manera siguiente:

- a) Para la impugnación de las leyes, como objeto único y directo de las pretensiones del actor, por considerar inconstitucionales los ordenamientos, se concedió la acción de inconstitucionalidad ante la SCJN, en el artículo 105, fracción II de la Ley suprema, que se tramita en la vía y términos de la ley reglamentaria de ese precepto constitucional, a instancia del limitado número de personas que pueden hacerlo, entre ellas, los propios partidos políticos, dentro de los 30 días naturales contados a partir del día siguiente al de su publicación; con la consecuencia de que cuando no se ejerza esa acción, su ejercicio sea extemporáneo o no se satisfagan todas las formalidades exigidas por la legislación aplicable, se extingue la posibilidad de que el máximo Tribunal del país ejerza su función de control de la constitucionalidad de los cuerpos normativos y, por tanto, éstos quedan vigentes y aplicables para todos los casos comprendidos dentro de estos supuestos.
- b) Respecto a los actos y resoluciones en materia electoral, la jurisdicción para el control de su constitucionalidad se confirió expresamente al TEPJF, cuando tales actos o resoluciones se combatan a través de los medios de impugnación de su conocimiento, como se advierte en los artículos 41, fracción IV, 60 y 99 de la ley fundamental.

En este contexto normativo, el TEPJF, en su tarea de impartir justicia electoral en México, se destacó en la función garantista que desempeñó en beneficio de los derechos fundamentales político-electorales

de los ciudadanos y de los principios de constitucionalidad y legalidad a los que deben sujetarse invariablemente los actos y resoluciones de las autoridades electorales federales y locales, así como de los partidos políticos.

Debe mencionarse que desde 1998 se presentaron varias situaciones inéditas ante el Tribunal Electoral, siendo una de ellas el cuestionamiento no sólo de la constitucionalidad de un acto o resolución emitido por la autoridad competente, sino la propia constitucionalidad de la ley secundaria en que se fundaba tal acto o resolución.

Es así como la anterior integración de la Sala Superior del Tribunal Electoral se tuvo que enfrentar a este dilema al resolver el expediente SUP-JRC-033/98 (10-33), promovido por el Partido Frente Cívico, contra la determinación emitida por la Sala "A" del Tribunal Electoral del Estado de Chiapas, consistente en impedirle al justiciable elegir y registrar como candidatos para ocupar diverso cargo en el ayuntamiento del mismo municipio del estado de Chiapas a personas que hubieran fungido como regidores propietarios en la administración municipal saliente, lo que confrontaba el artículo 23 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Chiapas, con el principio de no reelección previsto en el artículo 115, fracción I de la Constitución general de la República.

Sobre el particular, la Sala Superior consideró oportuno establecer previamente si en la resolución de un medio de impugnación de su jurisdicción se podía determinar la inaplicabilidad de preceptos de las leyes secundarias en que se funde o pueda fundar el acto o resolución impugnado, por considerarlos opuestos a las disposiciones de la CPEUM.

De esta forma, el Tribunal Electoral realizó su función interpretativa de acuerdo con la Constitución, con el propósito de garantizar la regularidad constitucional y legal electoral, aplicando reglas y principios constitucionales, interpretando las normas aplicables en relación con los criterios gramatical, sistemático (incluyendo el conforme con la Constitución) y funcional;

asimismo, en casos necesarios (como al actualizarse alguna laguna legal), aplicó directamente la Constitución o integró la ley de conformidad con los principios generales del derecho.

Así, de 1999 a 2001 el Tribunal Electoral, al ejercer dicha vocación garante, determinó la inaplicación de diversas normas electorales por estimar que contravenían a la CPEUM, emitiéndose incluso la tesis jurisprudencial S3ELJ 05/99, de rubro: “TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. TIENE FACULTADES PARA DETERMINAR LA INAPLICABILIDAD DE LEYES SECUNDARIAS CUANDO ÉSTAS SE OPONGAN A DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES.”, de la cual se podían desprender las premisas siguientes:

- a) El legislador que reformó la Constitución y expidió la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la CPEUM, así como la LGSMIME, diseñó un sistema integral de justicia electoral constitucional.
- b) En tal sistema se prevé una distribución armónica de competencias para el control o justicia constitucional entre la SCJN y el TEPJF.
- c) La Suprema Corte es la única competente para conocer de controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad; esta última es la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución.
- d) Al conocer de cualquiera de los medios de impugnación previstos en la ley adjetiva electoral, el Tribunal Electoral tiene la facultad de desaplicar aquellas normas que entren en conflicto con alguna disposición constitucional, sin hacer una declaración general sobre la inconstitucionalidad de las normas electorales.

De esta manera, los asuntos en los cuales el Tribunal determinó no aplicar normas electorales que estimó contrarias a la CPEUM fueron:

Expedientes	Motivos de inaplicación
SUP-JRC-041/99 (248-70) SUP-JRC-127/99 (347-68) SUP-JRC-163/99 (347-68) SUP-JRC-164/99 (13-20) SUP-JRC-165/99 (11-26) SUP-JRC-202/99 (16-23) SUP-JRC-441/2001 (12-34)	En todos los casos, los artículos que se dejaron de aplicar, pertenecientes a las legislaciones electorales de los estados de Guerrero, México y Tlaxcala, establecían que el escrito de protesta era requisito de procedibilidad para el juicio de inconformidad, lo que atenta contra el pronto acceso a la justicia, establecido en el artículo 17 de la CPEUM, al solicitar requisitos adicionales al propio recurso. Nota: Cabe mencionar que el anterior criterio constituyó la tesis de jurisprudencia S3ELJ 06/99 (SCJN 2008), de rubro: “ESCRITO DE PROTESTA, SU EXIGIBILIDAD COMO REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL, ES VIOLATORIO DEL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”.
SUP-JRC-120/99 (12-24) El artículo 30, párrafo 4 de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, que disponía: “los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, nombrados por elección popular directa, no podrán ser reelectos para el mismo cargo en el período inmediato. Las personas que por elección indirecta, por nombramiento o por designación de alguna autoridad, desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para ocupar el mismo cargo en el período inmediato”.	Se consideró inaplicable dicho precepto por contravenir directamente lo dispuesto en el artículo 115, fracción I, párrafo segundo de la CPEUM, el cual establece que los presidentes municipales, regidores y síndicos, electos popularmente por elección directa, indirecta o nombramiento, no podrán ser reelectos para el período inmediato, sin distinción de cargo, es decir, el principio de no reelección previsto en dicho artículo constitucional se refiere no sólo a la prohibición de postularse para ocupar igual cargo en el período inmediato, sino también para cualquier otro en el mismo órgano.

Continuación.

Expedientes	Motivos de inaplicación
SUP-JRC-182/99 y acumulado SUP-JRC-192/99 (31-58) SUP-JRC-189/99 (37-74) SUP-JRC-190/99 (25-68) SUP-JRC-193/99 (37-70) SUP-JRC-244/99 SUP-JRC-245/99 (33-77)	El artículo 13, fracción III, inciso b del Código Electoral del Estado de Coahuila establecía, dentro del sistema de asignación de regidores por el principio de representación proporcional, la exigencia consistente en que los partidos políticos debían registrar y mantener hasta el día de la elección, planillas de candidatos en cuando menos 10 municipios del estado; lo que no guarda relación con lo dispuesto en la fracción VIII del artículo 115 constitucional, el cual se refiere a los principios que sustentan la representación proporcional, donde lo fundamental es que el voto que cada uno de los partidos recabe, pueda traducirse en escaños o curules.
SUP-JRC-003/2000 (31-45) Dispositivo legal que se dejó de aplicar: El contenido en el artículo 21 de la Ley Electoral del Estado de Aguascalientes, que establecía lo siguiente: "ARTICULO 21.- Toda organización que haya obtenido su registro como partido político nacional podrá participar en los procesos electorales del Estado, y deberán acreditar tal calidad ante el Consejo Estatal Electoral en el mes de febrero del año de la elección. (2001 en el presente caso)"	Este precepto contravenía tanto las disposiciones señaladas en los artículos 41, base primera, y 116, fracción IV, inciso f de la CPEUM, como lo dispuesto por el artículo 17 de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes, por cuanto hace a los requisitos para acreditarse como partido político estatal, pues la participación del justiciable en las elecciones locales, no debe encontrarse sujeta a ninguna condicionante, como en el caso era acreditar su calidad de partido político nacional ante el Consejo Estatal Electoral.
SUP-JRC-015/2000 (31-58) SUP-JRC-016/2000 (28-72)	Se dejó de aplicar la fracción I del artículo 55 del Código Electoral de Colima, toda vez que contraviene no sólo las disposiciones señaladas en los artículos 41, base primera, y 116, fracción IV, inciso f de la CPEUM, sino también lo dispuesto en el artículo 86 BIS de la Constitución política de esa entidad federativa, por lo que hace al financiamiento público que deben recibir

Continuación.

Expedientes	Motivos de inaplicación
SUP-JRC-021/2000 (19-41) SUP-JRC-022/2000 (23-46) SUP-JRC-071/2000 (21-51) SUP-JRC-137/2000 (21-35)	los partidos políticos por parte del Estado, pues preveía que sólo tenían derecho a recibirlo aquellos que hubieran participado en la elección inmediata anterior, lo que pugna contra el imperativo constitucional que dispone que las legislaciones locales deben garantizar que a los institutos políticos se les otorgue financiamiento público para el desarrollo de sus actividades.
SUP-JRC-024/2000 (16-40) Dispositivo legal que dejó de aplicarse: El artículo 10 de la Ley Electoral del Estado de Nuevo León.	El artículo mencionado resultaba válido para posteriores procesos electorales, por lo que al aplicarse en la sentencia que se reclamó, se conculcaron los artículos 36, fracción V, 41, fracción IV, y 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la CPEUM y, por tanto, se procedió a su revocación para el efecto de que quede invalidado el acuerdo de 27 de enero del 2000, expedido por la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León, en cuanto a que en él se consideró, indebidamente, que se aceptaría el registro de candidatos para integrar ayuntamientos a quienes desearan contender en un municipio distinto al cual residieran, en los términos previstos en los artículos 122, fracción III de la Constitución de dicha entidad y 10 (reformado) de la ley electoral del propio estado. Lo contrario a la Constitución fue la fundamentación a través de un artículo que todavía no entraba en vigor.
SUP-JRC-063/2000 (27-40) Dispositivo legal que se dejó de aplicar: La parte del párrafo tercero del artículo 37 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato, que establecía: “... en las elecciones para Gobernador y para Diputados al Congreso del Estado,	Se consideró que hacía nugatorio el derecho de los partidos políticos a contar con financiamiento público, por lo que es posible desprender que al ejercitar un derecho electoral como es el de integrar una coalición para contender en una elección de gobernador o de diputados, a algunos de los partidos coaligados se les suprimió su derecho a obtener financiamiento público, ya que según dicho precepto, para efectos de financiamiento, a la coalición se le considera como un solo partido y el porcentaje de financiamiento se fija sobre la base de lo que le corresponda al partido que hubiere obtenido mayor votación en la última elección estatal entre los coaligados.

Continuación.

Expedientes	Motivos de inaplicación
la coalición se considerará como un solo partido para efectos de financiamiento y de acceso a los medios de comunicación en términos de este Código. El porcentaje de financiamiento se fijará en base a lo que corresponda al partido que hubiere obtenido mayor votación en la última elección estatal entre los coaligados”.	
SUP-JRC-357/2000 (42-57) SUP-JRC-358/2000 (28-42) SUP-JRC-359/2000 (30-45) Dispositivo legal que se dejó de aplicar: Artículos 34, último párrafo y 47, fracción VII del Código Electoral de Michoacán.	Se negaba a los enjuiciantes, por ser partidos políticos de nueva creación, tanto el financiamiento público como el derecho de tener representantes ante el órgano electoral administrativo local, lo que vulnera el artículo 41 de la Constitución, pues se les limitaba de manera indebida su participación en la vida política del país.
SUP-JRC-015/2001 (33-65) SUP-JRC-016/2001 (40-64) Dispositivo legal que se dejó de aplicar: La fracción I del artículo 68 de la Ley Electoral de Baja California.	La condicionante establecida en el artículo mencionado, relativa a contar con representación en el Congreso local para tener derecho a recibir financiamiento público permanente, contravenía no sólo las disposiciones señaladas en los artículos 41, base primera, y 116, fracción IV, inciso f de la CPEUM, sino también lo dispuesto en el artículo 5 de la Constitución política de esa entidad federativa; en consecuencia, la Sala Superior declaró la inaplicabilidad al caso concreto de la fracción I del artículo 68 de la Ley de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Baja California, sólo en cuanto a la exigencia relativa a “que tengan representación en el Congreso del Estado”.
SUP-JRC-054/2001 y acumulado SUP-JRC-055/2001 (42-59)	La negativa a otorgar financiamiento público para gastos de campaña a los inconformes, por ser partidos de reciente creación, limita el derecho que

Continuación.

Expedientes	Motivos de inaplicación
Dispositivo legal que se dejó de aplicar: Artículo 40, numeral 1, inciso b de la Ley Electoral de Chihuahua.	tienen a participar como partidos políticos nacionales que son en las elecciones locales, tal como lo contempla el artículo 41, base primera de la Constitución federal; destacando que, ante la imposibilidad de recibir financiamiento público en términos del artículo 40, numeral 1, inciso b invocado, existiría imposibilidad legal para financiar en forma privada sus actividades; de ahí que resulte incuestionable que el numeral antes invocado contraviene lo dispuesto por el artículo 116 de nuestra Constitución federal y 27 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua.
SUP-JRC-206/2001 (34-54) Dispositivo legal que se dejó de aplicar: Artículo 81, párrafo 1 del Código Electoral de Chiapas.	Esta disposición legal impedía a los partidos coaligados parcialmente designar a sus representantes de casilla respecto de la elección donde no existe coalición, rompiendo de ese modo claramente el principio de igualdad que se consigna en la Constitución general de la República; ante lo cual se desaplicó tal disposición, razón por la que se ordenó que en aquellos municipios donde existe registro de coalición para la elección del ayuntamiento, pero no para la elección de diputados, cada partido político coaligado parcialmente podrá designar un representante propietario y un representante suplente ante la mesa directiva de cada casilla, que los representarán con relación a ambas elecciones; pero no podrá designar además a ningún representante común de la coalición.
SUP-JRC-235/2001 (32-48) Dispositivo legal que se dejó de aplicar: El artículo 44, fracción IV de la Ley Electoral del Estado de Nayarit.	Este precepto contraviene las disposiciones constitucionales contenidas en los artículos 41, base primera, y 116, fracción IV, inciso f de la CPEUM, así como lo dispuesto en el artículo 135 de la Constitución política de esa entidad federativa, puesto que únicamente prevé el derecho a recibir financiamiento público a los partidos políticos que hubieran obtenido 2% de la votación estatal, excluyendo así a los institutos políticos de reciente creación.
SUP-JRC-438/2001 (53-76) Dispositivo legal que se dejó de aplicar: El artículo	La fórmula de asignación de regidurías de representación proporcional, regulada en el artículo mencionado, resulta contraria al artículo 115, fracción VIII, párrafo primero de la CPEUM, en atención a que las

Continuación.

Expedientes	Motivos de inaplicación
33, fracción VI del Código Electoral para el Estado de Tamaulipas.	bases para la asignación de regidores, que se señala en la legislación electoral del estado de Tamaulipas, a pesar de que se le denomina de representación proporcional, en realidad carece del elemento <i>sine qua non</i> definitorio de dicho sistema, porque no toma en cuenta o no establece una correlación entre el número de votos de cada fuerza política y el número de regidurías a repartir.

En relación con la interpretación realizada por el TEPJF en los asuntos mencionados, puede considerarse como propia de un órgano de control jurisdiccional difuso de la constitucionalidad de las leyes secundarias.

Lo anterior es así, ya que dicho Órgano Jurisdiccional llevaba a cabo tal control en la decisión de las causas de su competencia, ocupándose del análisis del acto o resolución impugnado en la parte considerativa de su fallo, mas no así en los puntos resolutivos, sin que su resolución tuviera efectos generales sobre la inconstitucionalidad de las normas electorales.

De la misma opinión es el ahora ministro José Ramón Cossío Díaz, por lo que hace al concepto de control constitucional:

... es importante el destacar que esta expresión admite dos sentidos. Por una parte, la modalidad que podemos llamar ‘control concentrado’ es aquella en la que los órganos del Estado analizan las posibles contradicciones de una norma general frente a la Constitución a efecto de declarar, en la parte resolutive del fallo, la nulidad de la primera. Por otra parte, aquella que suele denominarse ‘control difuso’, donde el órgano que lleva a cabo el control de constitucionalidad aprecia la posible contradicción entre ley y Constitución en la parte considerativa del fallo, con lo cual llega a desaplicarla para el caso concreto sin hacer una declaración general de nulidad de la misma (Cossío 2006, 1677).

Sin embargo, la actividad garante del Tribunal Electoral tuvo un grave tropiezo cuando, en noviembre de 1999, José Luis de la Peza, magistrado presidente del Tribunal Electoral, denunció la posible contradicción de tesis entre la sustentada por la Suprema Corte al resolver la acción de inconstitucionalidad 6/98 y la sostenida por dicho Tribunal al interpretar el artículo 54 de la CPEUM, que fue tramitada en el expediente 2/2000 PL.

Así, al resolver la mencionada acción de inconstitucionalidad, promovida por el Partido de la Revolución Democrática (PRD) en contra del Decreto 138 del Congreso del Estado de Quintana Roo, por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de dicho estado, la Suprema Corte concluyó que para la reglamentación del principio de representación proporcional en las leyes electorales debía contemplarse un límite a la sobrerepresentación, pues era una de las bases fundamentales para la observancia del mencionado principio que se deriva del artículo 54 constitucional.

En este sentido, la Corte consideró que el tope máximo de diputados por ambos principios que puede alcanzar un partido debe ser igual al número de distritos electorales; esto es, que deben observarse las bases contenidas en el citado artículo 54 constitucional en la regulación del principio de representación proporcional por las legislaturas locales.

Contrario a lo anterior, la Sala Superior del TEPJF, al resolver el juicio de revisión constitucional electoral 209/99, promovido por el PRD contra la sentencia de la Cuarta Sala Regional del Tribunal Electoral del Estado de Guerrero, argumentó que las legislaturas de los estados no estaban sujetas a restricción alguna en la reglamentación del principio de representación proporcional, sino que sólo estaban obligadas a incorporar dicho principio a la par del principio de mayoría relativa, en términos de la fracción II del artículo 116 de la Carta Magna.

En resumen, mientras que la SCJN sostuvo que en las legislaciones estatales debía preverse un número máximo de diputados por los principios de mayoría relativa y representación proporcional equivalente al número de

distritos uninominales en los que está dividido el estado correspondiente, el Tribunal consideró que del texto constitucional no se desprendía límite alguno, sino tan sólo la obligatoriedad de ambos principios.

De esta forma, al resolverse la contradicción de Tesis 2/2000-PL (134-52), la facultad del Tribunal Electoral para inaplicar leyes contrarias a la Constitución fue suprimida por la interpretación realizada por la SCJN, lo cual se desprende de las tesis jurisprudenciales cuyos rubros y contenido esencial son:

1. TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. CARECE DE COMPETENCIA PARA PRONUNCIARSE SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES. (Tesis P./J. 23/2002).

En este criterio, la Suprema Corte de Justicia sostuvo que la facultad para resolver sobre la contradicción de normas electorales y la CPEUM, estaba claramente limitada por mandato constitucional al Pleno de la propia Corte. En tal virtud, el Tribunal Electoral sólo podía manifestarse respecto de algún acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto constitucional, siempre que ésta no fuera para verificar la conformidad de una ley electoral con la Ley Suprema, ya que de lo contrario estaría ejerciendo una facultad que constitucionalmente no le corresponde (SCJN 2008).

2. CONTRADICCIÓN DE TESIS. NO EXISTE VÁLIDAMENTE ENTRE UN CRITERIO SUSTENTADO POR EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y LA JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CUANDO SE TRATA DE LA CONSTITUCIONALIDAD O INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES ELECTORALES. (Tesis P./J. 24/2002).

En esta jurisprudencia se estableció que constituía un requisito de procedencia de la contradicción de tesis que los criterios discrepantes derivaran de resoluciones emitidas por órganos jurisdiccionales que contaran con facultades para pronun-

ciarse sobre el punto a debate, por lo que si el Tribunal Electoral se pronunciaba sobre la interpretación de un precepto de la CPEUM, originada de un análisis de la inconstitucionalidad de una norma general en materia electoral que estaba fuera de su competencia, en sentido diverso al sustentado por la propia SCJN, resultaba evidente que no podía existir válidamente contradicción de tesis entre lo sostenido por dichos tribunales, habida cuenta que el órgano reformador de la Constitución le había conferido la facultad exclusiva al máximo Tribunal para conocer sobre la inconstitucionalidad de normas generales en esa materia, puesto que sostener lo contrario, en lugar de crear certeza y seguridad jurídica, que era la finalidad del sistema implantado para resolver la discrepancia de criterios de órganos jurisdiccionales terminales del Poder Judicial de la Federación, se fomentaría la inseguridad al dar a entender, implícitamente, que procedía aquella contradicción entre tribunales que constitucionalmente actuaban en diversos ámbitos de competencia (SCJN 2008).

3. LEYES ELECTORALES. LA ÚNICA VÍA PARA IMPUGNARLAS ES LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. (Tesis P./J. 25/2002).

En esta jurisprudencia se manifestó que la única vía para plantear la no conformidad de las leyes en materia electoral con la Constitución era la acción de inconstitucionalidad, y que la única autoridad competente para conocer y resolver ésta era la SCJN, por lo que el TEPJF no podía, en ningún caso, pronunciarse acerca de la constitucionalidad de leyes electorales, por no ser impugnables ante él con motivo de los actos y resoluciones en los que se hubieran aplicado, porque por un lado, en atención a su naturaleza, en cuanto a que están destinadas a regir un proceso electoral, es imprescindible partir de su firmeza, ya que de otra forma se vulneraría el equilibrio del proceso electoral, pues no sería lógico que, conforme a un sistema de contienda electoral entre partidos políticos, se cues-

tionara la constitucionalidad de una norma relativa a ese proceso, con motivo de actos y resoluciones producidos en él; y por el otro, que estaba fuera de las facultades del Tribunal Electoral cotejar la norma electoral frente a la Constitución, aun a pretexto de determinar su posible inaplicación (SCJN 2008).

4. **TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. SI RESUELVE RESPECTO DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA ELECTORAL O SE APARTA DE UN CRITERIO JURISPRUDENCIAL SUSTENTADO POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN RESPECTO A LA INTERPRETACIÓN DE UN PRECEPTO CONSTITUCIONAL, INFRINGE, EN EL PRIMER CASO, EL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, Y EN EL SEGUNDO, EL ARTÍCULO 235 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.** (Tesis P./J. 26/2002). En este criterio se señaló que el Tribunal Electoral no estaba facultado para hacer consideraciones ni pronunciarse sobre la constitucionalidad de una norma general electoral, por ser una atribución exclusiva de la Suprema Corte; por lo que si dicho Tribunal Electoral al resolver sobre un asunto sometido a su consideración abordaba cuestiones relativas a la constitucionalidad de una norma general, así fuera con la única finalidad de determinar su posible inaplicación o establecer la interpretación de un precepto constitucional distinto a la contenida en una jurisprudencia sustentada por la propia Corte en la que ya se hubiera determinado el sentido y alcance respectivos, resultaba evidente que incurría, en el primer caso, en inobservancia al artículo 105, fracción II, constitucional, y en el segundo infringía el artículo 235 de la LOPJF y, en consecuencia, su actuación afectaba la seguridad jurídica que se buscaba salvaguardar; entonces, las tesis que se hubieran sustentado por el TEPJF o que llegaran a sustentarse sobre inconstitucionalidad de leyes electorales no constituían jurisprudencia (SCJN 2008).

Esta fue la situación, durante más de cinco años, que en cuestiones del control de la constitucionalidad de las leyes electorales prevaleció para la justicia electoral en México.

La inaplicación de leyes electorales a partir de la reforma constitucional de 2007

Todos tenemos conocimiento sobre la controversia suscitada durante el proceso electoral federal celebrado en 2006, el cual, aunado a las voces de los especialistas en la materia, puso sobre la mesa la necesidad de repensar y, en consecuencia, reformar constitucionalmente el andamiaje normativo de la materia electoral.

En este sentido, ya desde la iniciativa de reformas constitucionales de 2007, se advierte que parte de la voluntad del Constituyente Permanente se inclinó por:

...consolidar lo que, bajo el tamiz de la experiencia, probó eficacia democrática y buenos resultados; queremos corregir lo que no funcionó y, sobre todo, seguir construyendo soluciones que hacen más amplio el camino de la democracia (Cámara de Diputados 2007, 2).

Así, en relación con lo determinado en la contradicción de Tesis 2/2000-PL (134-52) las Cámaras de origen (senadores) y revisora (diputados), al momento de aprobar la reforma que nos ocupa, expusieron los motivos siguientes:

Esta adición (el párrafo sexto al artículo 99 Constitucional) resuelve **la contradicción surgida entre la Sala Superior y la Suprema Corte de Justicia de la Nación** respecto a la facultad de aquella para determinar la no aplicación de leyes electorales contrarias a la Constitución Federal; siendo que **el debate no estriba en la exis-**

tencia o inexistencia previa de la facultad del TEPJF para resolver la no aplicación de leyes electorales contrarias a la Constitución, sino en la congruencia de dos normas constitucionales y los efectos de las resoluciones que emitan las salas del TEPJF en esta materia, por lo que los párrafos sexto y noveno del mismo artículo 99 sientan las bases para que las Salas del Tribunal Electoral puedan resolver la no aplicación de leyes contrarias a la Constitución, **con efectos sólo para el caso concreto de que se trate** (Cámara de Diputados 2007, 3).

En lo relativo a las autoridades electorales, la iniciativa en comento puntualizó:

Un segundo objetivo es el fortalecimiento de las atribuciones y facultades de las autoridades electorales federales a fin de superar las limitaciones que han enfrentado en su actuación. De esta manera, el Instituto Federal Electoral vería fortalecida su capacidad para desempeñar su papel de árbitro en la contienda, **mientras que al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación la Iniciativa propone perfeccionar su facultad para decidir la no aplicación de leyes electorales contrarias a la Constitución Federal, en armonía con la calidad de Tribunal Constitucional que la propia Constitución reserva para la Suprema Corte de Justicia de la Nación** (Cámara de Diputados 2007, 4).

Tal como lo expone la cita, se reconoció explícitamente la atribución del Tribunal Electoral para resolver sobre la no aplicación de leyes en materia electoral contrarias a la propia Carta Magna, por lo que el 13 de noviembre de 2007 se publicó 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 Constitución Política de los Esta-

dos Unidos Mexicanos”, mientras que el 1 de julio de 2008 se publicó en el mismo medio el “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral”. Así, se adicionó el párrafo sexto al artículo 99 de la CPEUM en los términos siguientes:

Artículo 99. El Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

...

Sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 105 de esta Constitución, las salas del Tribunal Electoral podrán resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la presente Constitución. Las resoluciones que se dicten en el ejercicio de esta facultad se limitarán al caso concreto sobre el que verse el juicio. En tales casos la Sala Superior informará a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por su parte, la LOPJF fue reformada en los artículos siguientes:

- 189, fracción XVIII, establece la facultad de la Sala Superior para determinar la no aplicación en casos concretos de leyes contrarias a la Constitución.
- 191, fracción XXVI, determina la facultad del presidente del Tribunal para enviar a la SCJN informes relativos a las sentencias sobre la no aplicación de leyes electorales contrarias a la Constitución.
- 195, fracción X, regula la facultad de las Salas Regionales para resolver en el ámbito de su competencia, sobre la no aplicación, en casos concretos, de leyes electorales contrarias a la Constitución.

- 197, fracción XV, fija la atribución del presidente de Sala Regional para enviar a la Sala Superior los informes relativos a la no aplicación de leyes en materia electoral.
- 201, fracción XI, señala la atribución del secretario general de Acuerdos de la Sala Superior para llevar el registro de las sentencias relativas a la no aplicación de leyes electorales sobre la materia electoral.
- 204, fracción XI, establece la atribución del secretario general de Acuerdos de la Sala Regional para llevar el registro de las sentencias relativas a la no aplicación de leyes electorales sobre la materia electoral y auxiliar al presidente de la Sala para hacerlo del conocimiento de la Sala Superior.
- 236, preceptúa que cuando en forma directa o al resolver en contradicción de criterios una Sala del Tribunal Electoral sustente una tesis sobre la inconstitucionalidad de un acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto de la propia Constitución, y dicha tesis pueda ser contradictoria con una sostenida por las Salas o el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, cualquiera de los ministros, de las Salas o las partes, podrán denunciar la contradicción para que el Pleno de la SCJN, en un plazo no mayor a 10 días, decida en definitiva cuál es la tesis que debe prevalecer.

Es así como, a partir del reconocimiento expreso de la facultad de no aplicación de leyes electorales contrarias a la Carta Magna, el Tribunal Electoral retomó su labor garante de la regularidad constitucional y legal en materia electoral, por lo que a continuación se enuncian los asuntos en los que la Sala Superior del referido Órgano Jurisdiccional ha ejercido dicha atribución:

Núm.	Expediente	Fecha de resolución	Motivos de inaplicación
1	SUP-JRC-494/2007 y SUP-JRC-496/2007 Acumulados (80-91)	19/12/2007	Se consideró que el artículo 288 del Código Electoral del Estado de Aguascalientes , en la parte que estimaba el escrito de protesta como un requisito de procedencia o procedibilidad de la impugnación de la votación recibida en casillas por las causas de nulidad previstas en la ley, era inconstitucional, ya que transgredía lo regulado por el numeral 17 de la propia Ley Suprema leído en el contexto de los artículos 41, 99 y 116 del mismo cuerpo constitucional, porque constituía una limitación al ejercicio del derecho fundamental de acceder a la administración de justicia impartida por los tribunales electorales del Estado mexicano, es decir, un obstáculo a la tutela judicial; en consecuencia, se decretó su inaplicabilidad.
2	SUP-JRC-105/2008 y SUP-JRC-107/2008 Acumulados (60-79)	11/6/2008	Se estimó inconstitucional el artículo Segundo Transitorio del “Decreto de reformas de diversas disposiciones del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal” , en la porción normativa relativa a la determinación del procedimiento y el número de consejeros electorales en funciones en esa época, que serían sujetos de la renovación escalonada, ya que contravenía lo dispuesto por los artículos 14, 16, 116, fracción IV, inciso b, y 122, Apartado C, BASE PRIMERA, fracción IV, inciso f de la CPEUM, entrañando con ello la violación al principio de irretroactividad de las normas, así como la transgresión a los principios de certeza y legalidad, al tener efectos indeterminados por lo que hace a los consejeros electorales suplentes; en consecuencia, se determinó la inaplicabilidad del referido artículo Segundo Transitorio.

Continuación.

Núm.	Expediente	Fecha de resolución	Motivos de inaplicación
3	SUP-JDC-2766/2008 (30-46)	29/10/2008	Se sostuvo que el artículo 154, párrafo octavo, de la Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí era inconstitucional, toda vez que en esencia, prohibía las reuniones en lugares públicos, limitándolas a que fueran de carácter privado y con un máximo de 500 asistentes, lo que no encontraba congruencia con lo dispuesto en la parte conducente de los artículos 9º y 35, fracción II de la CPEUM, al restringir en forma injustificada el derecho de reunión de los ciudadanos mexicanos en materia política, mismo que está vinculado en forma indisoluble con la prerrogativa de ser votado; en consecuencia, se determinó la inaplicabilidad del referido numeral 154, párrafo octavo.
4	SUP-JRC-10/2009 (38-65)	8/4/2009	Se estableció la inconstitucionalidad del artículo 90, párrafo 3, fracciones I, II, III, inciso a, así como la fracción IV y el párrafo 4 del Código Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco , ya que contenía un sistema normativo incompatible con lo dispuesto en los artículos 41 y 116 constitucionales, en los que se regula un límite global al financiamiento privado de los partidos políticos de 10%, y en el referido Código local se establecían límites diferenciados de financiamiento por concepto de aportaciones anuales en dinero y en especie, proveniente de afiliados y simpatizantes, del equivalente de hasta 10% del monto establecido como tope de gastos para la campaña de gobernador del estado de la elección inmediata anterior y 10% adicional para el resto de las modalidades de financiamiento privado que podían obtener los partidos políticos; en consecuencia, se determinó la inaplicabilidad del mencionado artículo 90 en las porciones normativas en comento.

Continuación.

Núm.	Expediente	Fecha de resolución	Motivos de inaplicación
5	SUP-JRC-27/2009 (43-59)	20/5/2009	Se fijó la inconstitucionalidad del artículo 274, fracción II, último párrafo del Código Electoral del Estado de Colima , ya que en esta norma se disponía que la boleta que contuviera el señalamiento o cruce de dos o más círculos o cuadros con emblemas de diferentes partidos políticos en candidatura común, para los efectos de su contabilización, sería a favor del partido político de mayor fuerza electoral, lo cual generaba imposibilidad material de conocer al partido político a favor del cual se emitió el voto efectivamente, situación que resultaba contraria a los principios de certeza y legalidad, previstos en los numerales 41 y 116, inciso b, fracción IV de la Carta Magna, por cuanto hace a los resultados electorales, al traducirse en la fidelidad o identidad de la expresión popular manifestada en las urnas a través del sufragio; en consecuencia, se declaró su inaplicabilidad.
6	SUP-JDC-31/2009 a SUP-JDC-37/2009 Acumulados (47-93)	8/4/2009	Se sostuvo la inconstitucionalidad del artículo Cuarto Transitorio del decreto 149 emitido por la LX Legislatura del Congreso del Estado de Aguascalientes , porque en su diseño permitía la aplicación retroactiva para establecer una nueva integración del Consejo General del Instituto Estatal Electoral, cuestión que transgredía lo previsto por el artículo 14, párrafo segundo, constitucional; en consecuencia, se determinó la inaplicabilidad del referido artículo Cuarto Transitorio, para el efecto de que los actores en el caso concreto concluyeran el plazo constitucional y legal para el cual habían sido designados, esto es, como consejeros ciudadanos del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Aguascalientes, en los términos y condiciones en que había sido realizada dicha designación.

Continuación.

Núm.	Expediente	Fecha de resolución	Motivos de inaplicación
7	SUP-JRC-10/2010 (39-64)	5/3/2010	Se estimó que la norma que derivaba de la interpretación de los artículos 60 y 62 de la Ley Orgánica del Instituto Estatal de Quintana Roo , la cual establecía que tratándose de consejos distritales el requisito de residencia debía referirse al distrito y que tratándose de consejos, la residencia sería en el municipio, resultaba inconstitucional, a la luz de lo establecido por los numerales 1 y 35 de la CPEUM y de los tratados internacionales, en relación con el contenido y alcance del derecho fundamental de acceder a las funciones públicas y, en especial, con lo dispuesto en los artículos 1, 2, 23 y 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ya que la restricción de derechos que previa era desproporcional e injustificada, al traer como consecuencia que al interior de los municipios conformados por varios distritos del estado de Quintana Roo, los integrantes del órgano encargado de preparar y vigilar las elecciones municipales, así como su calificación, solamente podían pertenecer a una parte de dicho municipio, sin que el resto de los ciudadanos del mismo tuvieran la oportunidad de acceder a ese cargo, por la simple circunstancia de habitar en un distrito electoral distinto al de más bajo número; en consecuencia, se declaró la inaplicabilidad de la referida norma derivada de la interpretación de los artículos 60 y 62 en comento.
8	SUP-AG-26/2010 (24-52)	9/6/2010	Se consideró que el artículo 146 de la Ley Electoral de Quintana Roo era inconstitucional al prohibir la realización de las encuestas o sondeos de opinión en la etapa previa al inicio de las campañas (precampañas) y durante cuatro horas después del cierre oficial de las

Continuación.

Núm.	Expediente	Fecha de resolución	Motivos de inaplicación
			casillas de la jornada electoral, porque restringía sin justificación válida, los derechos de libertad de expresión y de información de las personas físicas o morales que realizan encuestas con la finalidad de informar al electorado sobre las preferencias electorales durante todas la etapas de preparación de la elección, así como en la relativa a los resultados; por tal motivo, fue determinada la inaplicabilidad de dicho precepto.
9	SUP-JDC-94/2010 (35-43)	1/6/2010	Se fijó la inconstitucionalidad del artículo 276, párrafo quinto, de la Ley Electoral de Quintana Roo , el cual establecía que la denuncia para investigar la ilegal promoción de la imagen, únicamente podía ser presentada por los representantes de los partidos políticos ante el instituto en cualquier tiempo, ya que imponía límites y restricciones que pugnan con el principio de legalidad contenido en el artículo 16 de la CPEUM, y desarrollado en la materia electoral en los numerales 41 y 116 de la propia Ley Suprema. Lo anterior, porque en la Constitución no existe disposición expresa ni implícita, así como principio alguno que limite u otorgue facultades exclusivas a determinado ente para la presentación de denuncias de hechos probablemente ilícitos; por el contrario, el modelo legal desarrollado otorga a cualquier ciudadano la facultad de presentar denuncias; en consecuencia, se determinó la inaplicabilidad del mencionado artículo 276, párrafo quinto.
10	SUP-JRC-112/2010 (90-116)	1/9/2010	Se determinó que el artículo 265, párrafo segundo, del Código Electoral del Distrito Federal , que prohibía a los partidos políticos, coaliciones y

Continuación.

Núm.	Expediente	Fecha de resolución	Motivos de inaplicación
			candidatos usar en beneficio propio programas de gobierno u obras públicas, era inconstitucional porque contravenía lo dispuesto en los artículos 6 y 41 de la CPEUM, ya que limitaba la garantía de libertad de expresión dentro del debate político de los partidos; por tanto, se declaró la inaplicación de la norma contenida en el citado párrafo segundo del artículo 265.

Principales criterios sostenidos por la Sala Superior en los recursos de reconsideración, interpuestos en los casos de inaplicación de normas electorales

Por otra parte, cabe señalar que en un principio existió unanimidad entre los magistrados de la Sala Superior del TEPJF por aplicar literalmente lo dispuesto en los artículos 61, párrafo 1, inciso b, y 62, párrafo 1, inciso a, fracción IV de la LGSMIME; esto es, que el recurso de reconsideración contra las sentencias de fondo dictadas por las Salas Regionales, única y exclusivamente debe proceder cuando hubieran resuelto la no aplicación de alguna ley en materia electoral por estimarla contraria a la CPEUM, ya que en el caso en que hubiera determinado su aplicación porque, en su concepto, no contraviene la Ley Suprema, dicho recurso tiene que ser desechado.

El criterio anterior fue sostenido por vez primera en la resolución del 27 de agosto de 2008 por la Sala Superior en el expediente SUP-REC-1/2008, que fue integrado con motivo de la demanda de recurso de reconsideración interpuesta por la Coalición “Juntos por el bien de todos”, contra la sentencia emitida por la Sala Regional correspondiente a la Primera Circunscripción Plurinominal en el juicio de revisión constitucional electoral SG-JRC-4/2008 y sus acumulados SG-JRC-5/2008 y SG-JRC-8/2008 (63-70). Así, en dicha resolución se sostuvo que:

...

De lo referido, es evidente que la responsable nunca estimó que los preceptos en cuestión resultaran contraventores de la Constitución, puesto que, lo que razonó fue que la legislatura del estado no se encontraba obligada a fijar como límite de ella el porcentaje que prevenía la propia norma suprema sino, únicamente, vigilar que no se contraviniera los fines y objetivos del principio de representación proporcional.

En mérito de lo anterior, la coalición actora a través del presente medio de impugnación demanda que en base a una interpretación sistemática del artículo 61 de la Ley General de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se establezca la procedencia del presente recurso de reconsideración y, por tanto, se revise el pronunciamiento efectuado por la Sala Regional, en lo que hace a la inaplicación que le fue solicitada, bajo la premisa de que la intención del constituyente fue que, cuando alguna Sala se pronunciara en cualquier sentido sobre la inaplicación de un artículo de alguna norma, este Órgano Superior en materia electoral debía entrar al análisis de disenso formulado, para en su carácter de tribunal constitucional verificara la constitucionalidad de lo resuelto.

En concepto de esta Sala Superior, la interpretación que se propone no resulta posible, situación que conduce indefectiblemente al desechamiento de la demanda, puesto que, de la mera interpretación gramatical de los artículos 61, párrafo 1, inciso b) y 62, párrafo 1, inciso a), fracción IV, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, conduce a establecer que la procedencia del recurso de reconsidera-

ción en contra de resoluciones de fondo dictadas por una Sala Regional en las que se alegue la inconstitucionalidad de algún precepto, sólo es recurrible cuando haya un acto positivo de inaplicación de alguna norma contraria a la Constitución. Esto, ya que si el legislador permanente hubiese querido ampliar la tutela sobre actos de índole negativo, así lo habría hecho, y haber dispuesto por ejemplo, que el recurso en comento resultaba procedente para combatir cualquier determinación relacionada con la conformidad de una ley electoral a la Carta Magna. Sin embargo, fue evidente su deseo de dotar de un mayor alcance y significado a aquellos actos en los que exclusivamente se decretara la inaplicación de una ley y, que por tanto, dada su trascendencia pudieran ser recurribles a través de un recurso excepcional, selectivo y de estricto derecho como lo es el recurso de reconsideración.

En tal tesitura, al no advertirse que con interpretación literal del precepto en comento, se transgrede alguna norma o principio jurídico que conforma el sistema, es innecesario rechazarla y acudir a algún otro método de interpretación, por lo cual, esa es la lectura que debe dársele.

De esta forma, al no satisfacer el recurso de mérito el presupuesto de procedibilidad consistente en que la Sala Regional haya resuelto la no aplicación de alguna ley en materia electoral, con fundamento en los artículos 9, párrafo 3, y 68 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, lo conducente es desechar de plano el presente recurso.

... (SUP-REC-1/2008, 9-11).[†]

[†] Énfasis añadido.

Con posterioridad, la Sala Superior, en las resoluciones emitidas en los expedientes SUP-REC-16/2009 (8-11), SUP-REC-17/2009 (6-23) y SUP-REC-18/2009 (9-28), al ocuparse de los requisitos de procedencia del recurso de reconsideración, sostuvo que tal medio de impugnación era procedente si en la respectiva sentencia emitida por una Sala Regional **se inaplicaba, ya fuera de manera expresa o implícita**, una ley electoral por considerarla contraria a la Constitución federal. Así, argumentó lo siguiente:

...

d) Procedencia. En términos de lo dispuesto por el artículo 61, párrafo 1, incisos a) y b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, el recurso de reconsideración resulta procedente para controvertir las resoluciones de fondo dictadas por las Salas Regionales de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuando resuelvan: a) Los juicios de inconformidad que se hayan promovido en contra de los resultados de las elecciones de diputados y senadores y b) Los demás medios de impugnación de la competencia de las salas regionales **cuando hayan determinado la no aplicación de una ley electoral por considerarla contraria a la Constitución.**

Para efectos de determinar la procedibilidad del asunto que nos ocupa, resulta indispensable definir en un primer momento, los alcances de la frase *no aplicación de una ley electoral*, en el contexto que se inserta en el dispositivo que se ha hecho referencia y posteriormente, analizar el significado del enunciado “*por considerarla contraria a la Constitución*”, para definir en su integridad el sentido de la norma en comento.

En ese contexto, en el lenguaje común, la **no aplicación** se identifica como un sinónimo de desaplicar, inobservar, dejar de atender, dejar de tomar en consideración, algún aspecto que resulte relevante para el contexto en que se inserta.

En ese orden de ideas, tomando como base la sinonimia entre los conceptos *no aplicación* y *desaplicar* apuntada, al acudir al significado de este último según el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, se obtiene lo siguiente:

Desaplicar. Quitar o hacer perder la **aplicación**.

Esto es, la desaplicación de algo, implica hacerle perder sus efectos cualesquiera que ellos fueran.

Precisado lo anterior y retomando el análisis del precepto que se anticipó, es dable concluir que **la desaplicación de una determinada disposición jurídica por las Salas del Tribunal Electoral, puede ocurrir de una manera expresa o implícita.**

En cuanto al primer aspecto, **la desaplicación de una norma se da sin lugar a dudas, precisando el precepto cuyos efectos no se observarán en el caso particular y delimitando de manera clara los alcances de la citada desaplicación.**

Tal mecanismo es seguido por esta Sala Superior, al resolver, entre otros, los juicios identificados con las claves SUP-JRC-494/2007 y SUP-JRC-496/2007, SUP-JRC-105/2007 y SUP-JRC-107/2008, SUP-JDC-2766/2008, y SUP-JDC-31/2009 a SUP-JDC-37/2009.

La desaplicación implícita, en cambio, ocurre cuando sin establecer que se desaplica un precepto, en los hechos, como consecuencia directa de las consideraciones que sustentan la decisión, se deja de observar el mismo, lo que conduce a que materialmente se le sustraiga del orden jurídico vigente o se le prive de efectos para dar solución a un caso concreto controvertido.

En otras palabras, cuando la solución dada por la Sala Regional no se entienda sin la privación de efectos de una determinada disposición jurídica, aunque expresamente no se precise ello, se debe concluir que se está en presencia de un acto de desaplicación material o implícita.

En ese contexto, **la desaplicación de una disposición jurídica en una sentencia dictada por una Sala Regional, se vincula de manera necesaria e indisoluble con la materia de fondo de la controversia planteada, por lo que en todo caso, resulta preciso efectuar un análisis minucioso y detallado de cada caso para determinar si en la sentencia controvertida no se presenta algún supuesto como el precisado anteriormente.**

Es decir, el análisis del requisito en estudio no se debe quedar en un mero análisis formal de la resolución en búsqueda de una desaplicación expresa, sino que se debe verificar que, en los hechos, no se prive de efectos, implícitamente, a alguna de las disposiciones que deben regir el caso concreto.

En resumen, la expresión “no aplicación” inserta en el precepto en análisis, se debe entender en los dos ámbitos precisados.

... (SUP-REC-16/2009, 8-11).[†]

Los recursos de reconsideración en comento dieron lugar al criterio jurisprudencial siguiente:

RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE SI EN LA SENTENCIA LA SALA REGIONAL INAPLICA, EXPRESA O IMPLÍCITAMENTE, UNA LEY ELECTORAL POR CONSIDERARLA INCONSTITUCIONAL.—De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 41, párrafo segundo, base VI, 99 y 116, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; relacionados con los numerales 3, párrafo 1, inciso a), 9, párrafo 1, inciso e), y 61, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se desprende que el recurso de reconsideración es procedente para controvertir las sentencias dictadas por las Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuando hayan determinado, expresa o implícitamente, la no aplicación de una ley electoral, por considerarla contraria a la Constitución, sea porque se oponga directamente a una disposición de la Ley Suprema o porque vulnere algún principio constitucional en materia electoral. La inaplicación implícita de una norma debe entenderse actualizada cuando del contexto de la sentencia se advierta que se privó de efectos jurídicos a un precepto legal, aun cuando no se hubiere precisado la determinación de inaplicarlo (Jurisprudencia 32/2009).

[†] Énfasis añadido.

Por otra parte, cabe mencionar que en los recursos de reconsideración SUP-REC-21/2009 (19-29) y SUP-REC-7/2010 (12-21), la Sala Superior abrió la posibilidad para que dicho medio de impugnación fuera procedente en los casos en que del **estudio proyectivo del medio de impugnación primigenio**, se advirtiera que en el mismo se planteó una cuestión de no aplicación de normas secundarias por considerarse contrarias a la Constitución, y tal aspecto no se hubiera abordado por la Sala Regional responsable por virtud de un indebido desechamiento o una omisión en el estudio de fondo.

Así, en dichas resoluciones se planteó, como una probable hipótesis de procedencia, que en tal supuesto de omisión de análisis de agravios tendentes a impugnar la constitucionalidad de una norma secundaria, **con base en un estudio proyectivo, cabría prever una tercera posibilidad, atendiendo a la interpretación funcional y sistemática del artículo 61, párrafo 1, inciso b de la LGSMIME**, para aquellos supuestos en que desde la demanda o recurso presentado ante la Sala Regional como instancia jurisdiccional anterior a la que debe decidir en el recurso de reconsideración, en forma expresa se hubieran hecho valer agravios en los que se cuestionara la constitucionalidad de una disposición jurídica secundaria y se solicitara su no aplicación y tales cuestiones no se hubieran analizado, ya fuera porque la responsable hubiera considerado que el medio de impugnación electoral era improcedente y debía desecharse, o en la medida de que habiendo entrado al fondo del asunto omitiera pronunciarse respecto de los planteamientos de inconstitucionalidad que se hubieran hecho valer.

La hipótesis anterior se planteó así, previendo que en esos casos en que no se estudian las cuestiones de constitucionalidad hechas valer por parte de las Salas Regionales, a quienes corresponde conocer de origen respecto de las mismas dada su competencia, entonces se justificaría que la Sala Superior las abordara con la finalidad de garantizar el cabal acceso a la justicia electoral.

Cabe señalar que otros asuntos en los que se ha desechado la demanda de recurso de reconsideración, porque las Salas Regionales no habían determinado la inaplicación de norma alguna, aun cuando el pro-

movente del respectivo medio de impugnación hizo valer conceptos de agravio en ese sentido, los cuales fueron desestimados por la respectiva Sala Regional, aparte del ya referido **SUP-REC-1/2008**, son los siguientes: **SUP-REC-76/2009 y sus acumulados SUP-REC-77/2009, SUP-REC-78/2009 y SUP-REC-79/2009 (14-44); SUP-REC-88/2009 (31-5); SUP-REC-89/2009 (10-20); SUP-REC-96/2009 y su acumulado SUP-REC-98/2009 (7-15); SUP-REC-102/2009 (6-13); SUP-REC-5/2010 y su acumulado SUP-REC-6/2010 (9-26); SUP-REC-12/2010 (7-38)**, así como **SUP-REC-13/2010**.

Es importante destacar que en la sesión pública celebrada por la Sala Superior el 22 de septiembre de 2010, al resolver el recurso de reconsideración SUP-REC-13/2010, promovido por Alma Hilda Medina Macías, contra la sentencia de 2 de septiembre de 2010, emitida por la Sala Regional del TEPJF, correspondiente a la Segunda Circunscripción Plurinominal, con sede en Monterrey, Nuevo León, al resolver el expediente SM-JDC-259/2010, los magistrados Constancio Carrasco Daza y Flavio Galván Rivera se apartaron del criterio que venían sosteniendo, en el sentido de desechar dicho medio de impugnación, toda vez que el referido Órgano Jurisdiccional regional había desestimado los agravios de inconstitucionalidad aducidos por la impetrante.

En efecto, el referido recurso de reconsideración fue resuelto por la mayoría de los magistrados de la Sala Superior en el sentido de desecharlo, tal y como lo viene efectuando desde 2008, argumentando, entre otras cosas, lo siguiente:

De acuerdo con lo transcrito es evidente que, como se indicó anteriormente, la Sala Regional realizó un análisis minucioso de los conceptos de agravio expuestos por la actora en torno a la inconstitucionalidad de los artículos 277 y 278 del Código Electoral de Aguascalientes, desestimándolos y arribando a la conclusión contraria, esto es, de considerar que tales dispositivos, son conformes con el orden constitucional relativo a la representación proporcio-

nal en las entidades federativas, en las cuales no necesariamente tenía que seguirse el tope de sobrerrepresentación que el artículo 54, fracción V Constitucional establecía para el caso del Congreso de la Unión.

Así las cosas, la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Segunda Circunscripción Plurinominal, con sede en Monterrey Nuevo León, **confirmó** el acuerdo dictado por el Consejo General del Instituto Electoral de Aguascalientes, por el que realizó la asignación de diputados de representación proporcional para el congreso de esa localidad; por lo que se evidencia que aludida la Sala Regional, no declaró la inaplicación expresa o implícita de disposición electoral alguna, lo cual hace inviable el recurso que se intenta ante esta Sala Superior, en términos de lo dispuesto en los artículos 61, fracción II, inciso b) y 62, fracción I, inciso a), párrafo IV de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

...

De ahí que para la procedencia del recurso de reconsideración, al ser **un medio de impugnación extraordinario y de estricto derecho**, en la hipótesis que interesa, no basta aducir la falta o indebida aplicación de algún precepto electoral, **sino que es indispensable la existencia de una declaración expresa o implícita por parte de la Sala Regional, o la omisión en el análisis de las cuestiones de constitucionalidad planteadas a una Sala Regional, en el sentido señalado, lo que en la especie no sucede.**

...

En consecuencia, al no encontrarse colmado el presupuesto citado, con fundamento en los artículos 9, párrafo 3, y 68 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, y al resultar evidente que la sentencia impugnada tampoco fue emitida en un juicio de inconformidad, lo conducente es desechar de plano el presente recurso.

... (SUP-REC-13/2010, 33 y 34; 44 y 45).[†]

Sin embargo, los magistrados Constancio Carrasco Daza y Flavio Galván Rivera emitieron sus votos al considerar que no debía desecharse el citado recurso. Así, Carrasco Daza señaló en su respectivo voto, entre otras cosas, que la conclusión sobre la aplicación o inaplicación no es esencial para definir la procedencia del recurso de reconsideración, sino que lo trascendente para ese efecto es que la Sala Regional se haya pronunciado sobre la constitucionalidad de leyes, que amerita la intervención por parte de la Sala Superior en segunda instancia, lo cual se justifica en razón de que las partes pueden controvertir la sentencia de la Sala Regional que en su concepto les genera agravio, cuando el pronunciamiento en materia de constitucionalidad lo estiman contrario a su pretensión, ya que sostener un criterio contrario, esto es, que el recurso procede solamente cuando se determine la inaplicación del precepto o preceptos cuestionados, dejaría a una de las partes, en este caso al actor, en un estado de indefensión respecto de un tema superior, como es la constitucionalidad, al no existir un medio de impugnación por el cual pueda controvertir la sentencia de la Sala responsable, si se toma como punto de partida lo previsto en el artículo 17 de la CPEUM, que consagra el derecho a la tutela judicial efectiva.

Por su parte, Flavio Galván, en su voto, refiere que ante nuevas reflexiones de la interpretación teleológica y funcional del artículo 61, párrafo 1, in-

[†] Énfasis añadido.

ciso b de la LGSMIME, el recurso de reconsideración debe proceder siempre que la Sala Regional se pronuncie sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una norma jurídica, con independencia de que se determine o no su aplicación al caso concreto controvertido, habida cuenta de que el análisis comparativo de una norma jurídica con la Constitución federal es de tal trascendencia que, con independencia de que alguna Sala Regional resuelva sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad correspondiente, es conforme a derecho concluir que la sentencia de primera instancia debe ser sometida a revisión en segunda instancia por la Sala Superior, a fin de dar certeza a los justiciables sobre los parámetros en los que se sustentan los criterios de constitucionalidad de las leyes electorales. Además, conforme a este criterio se garantizaría en forma eficaz el acceso a la impartición de justicia en todas sus instancias, en términos de lo previsto en el artículo 17 de la CPEUM.

En relación con lo expuesto en este apartado, es posible concluir que la Sala Superior del TEPJF, en relación con la desaplicación de las normas electorales, ha planteado tres cuestiones relevantes:

1. La **desaplicación** de una norma electoral por considerarla contraria a la Ley Suprema, determinada por una Sala Regional, puede ser **expresa o implícita**.

La **desaplicación expresa** se da cuando se precisa el precepto cuyos efectos no se observarán en el caso particular y delimitando de forma clara los alcances de dicha desaplicación.

Con relación a la **desaplicación implícita**, la Sala Superior ha determinado que es aquella en la que, sin establecer que se desaplica un precepto en los hechos, como consecuencia directa de las consideraciones que sustentan la decisión, éste se deja de observar, lo que lleva a que materialmente se le expulse del orden jurídico vigente o se le prive de efectos para dar solución a un caso concreto controvertido.

2. El denominado **“estudio proyectivo del medio de impugnación primigenio”** es cuando en el mismo se hubiera planteado una cuestión de inaplicación de normas electorales secundarias por estimarse contraria a la Constitución federal, y la respectiva Sala Regional no hubiera abordado tal planteamiento, ya sea por un indebido desechamiento, o bien, por una omisión en el respectivo estudio de fondo.
3. **La discusión sobre la procedencia del recurso de reconsideración**, sólo en los casos en que la Sala Regional haya determinado la inaplicación de una norma electoral, o bien, que también proceda cuando el impugnante hace valer tal inaplicación y la respectiva Sala Regional desestima dicho planteamiento.

Propuestas de reformas constitucional y legales, formuladas por el TEPJF a las Cámaras del Congreso de la Unión

Finalmente, conviene hacer mención de que en el documento denominado “Análisis de temas para la Reforma Constitucional Electoral. Abril de 2010. Documento técnico que entrega el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación a las Cámaras del Congreso de la Unión, como insumo para la discusión de una reforma constitucional en materia electoral”, se plantean diversas modificaciones en relación con una nueva distribución de competencias entre la SCJN y la Sala Superior del TEPJF, con el propósito que esta última cuente con la atribución necesaria para conocer y resolver sobre las acciones de inconstitucionalidad que tengan por finalidad plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general electoral y la Carta Magna.

Lo anterior es así, ya que en el referido documento, específicamente en la exposición de motivos del **“Proyecto de reformas a los artículos 99 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en**

relación con el control constitucional en materia electoral”, se sostiene, entre otras cuestiones, que:

...por virtud del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del trece de noviembre de dos mil siete, se reformó, entre otros, el artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el que se facultó a las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para resolver sobre la no aplicación de leyes en materia electoral contrarias a la misma Carta Magna; determinaciones que, a diferencia de lo que puede suceder en las acciones de inconstitucionalidad, se limitan al caso concreto sobre el que verse el medio de impugnación y son informadas por la Sala Superior a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Al limitarse tal control de la Constitución al caso concreto, los efectos de la sentencia son *inter partes* o particulares; no generales, pues no se determina la invalidez total de la norma o, dicho de otro modo, su expulsión del orden jurídico, sino que sólo se decreta su inaplicación al caso particular.

De ahí que, cuando en ejercicio de esa atribución, alguna Sala del Tribunal Electoral resuelve no aplicar una ley electoral a un caso específico, por estimarla contraria a la Norma Suprema, se despliega un control de la misma Constitución.

En este sentido, al perfeccionar el Constituyente Permanente la facultad del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para decidir la no aplicación de leyes electorales contrarias a la Carta Magna, evidentemente se elevó a dicho órgano especializado, al rango de Tribunal Constitucional en materia electoral que inicialmente se asignó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Lo anterior, así se desprende de la exposición de motivos de la iniciativa que culminó con la emisión del último Decreto en comento, en la que se consignó:

...mientras que al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación la Iniciativa propone perfeccionar su facultad para decidir la no aplicación de leyes electorales contrarias a la Constitución Federal, en armonía con la calidad de Tribunal Constitucional que la propia Constitución reserva para la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El Tribunal Electoral, como órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, resuelve las controversias en materia electoral, controlando la constitucionalidad de los actos y resoluciones de las autoridades electorales y órganos partidistas y, además, cuenta con el mecanismo para inaplicar leyes electorales contrarias a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, razón por la cual evidentemente goza de la categoría de Tribunal Constitucional.

En concordancia con lo expuesto, en la presente iniciativa se propone dar un paso trascendental en la evolución de la justicia constitucional electoral de nuestro país consistente en efectuar una nueva distribución de competencias entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a efecto de que esta última cuente con la atribución necesaria para conocer y resolver sobre las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general electoral y la Carta Magna.[†]

[†] Énfasis añadido.

Lo anterior, atendiendo a que se considera que dada la naturaleza del órgano especializado del Poder Judicial de la Federación en materia electoral, debe encontrarse bajo la jurisdicción del Tribunal Electoral, la integridad de la tutela del principio de supremacía constitucional en esa materia. De ese modo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación seguirá conociendo de la totalidad de controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, a excepción de las relativas a la materia electoral.

Así, se consigue aprovechar a plenitud la experiencia y profesionalismo adquiridos por la Sala Superior del citado Tribunal Electoral, y se evita la posible contradicción de criterios suscitados entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver, la primera, acciones de inconstitucionalidad respecto de leyes electorales y, el segundo, los medios de impugnación previstos en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, pues respecto de los tiempos y efectos de las resoluciones que emita cada uno de estos órganos. Es por ello que el conocimiento de ambos tipos de medios de control constitucional, abstracto y concreto, debe recaer únicamente en el órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

Por ello, se propone el presente proyecto de Decreto por el que se reforman el párrafo segundo, de la base VI, del artículo 41; los párrafos primero, sexto y séptimo del artículo 99; y, el párrafo primero, así como los párrafos primero y último de la fracción II, del artículo 105; de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Análisis de temas para la Reforma Constitucional Electoral 2010, 15-7).

Con base en lo ya argumentado, el TEPJF propone las reformas constitucionales siguientes:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

PRIMERO.- *Se **reforman** los párrafos primero, sexto y séptimo del artículo 99; y, el párrafo primero, así como los párrafos primero y último de la fracción II, del artículo 105;*

Artículo 99.- El Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

Para el ejercicio de sus atribuciones, el Tribunal funcionará en forma permanente con una Sala Superior y salas regionales; sus sesiones de resolución serán públicas, en los términos que determine la ley. Contará con el personal jurídico y administrativo necesario para su adecuado funcionamiento.

La Sala Superior se integrará por siete Magistrados Electorales. El Presidente del Tribunal será elegido por la Sala Superior, de entre sus miembros, para ejercer el cargo por cuatro años.

Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre:

I. Las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral, en términos de lo dispuesto en el artículo 105, fracción II, de esta Constitución;

II. a X. ..

...

Sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 105, **fracción II**, de esta Constitución, las salas del Tribunal Electoral podrán resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la presente Constitución. Las resoluciones que se dicten en el ejercicio de esta facultad se limitarán al caso concreto sobre el que verse el juicio. En tales casos la Sala Superior informará a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Cuando una sala del Tribunal Electoral sustente una tesis sobre la inconstitucionalidad de algún acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto de esta Constitución, y dicha tesis pueda ser contradictoria con una sostenida por el pleno de la Suprema Corte de Justicia las salas o las partes, podrán denunciar la contradicción en los términos que señale la ley, para que el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación decida en definitiva cuál tesis debe prevalecer. Las resoluciones que se dicten en este supuesto no afectarán los asuntos ya resueltos.

...

...

...

...

...

Artículo 105.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que **señale este artículo y** la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I. De las controversias constitucionales que...

a) a k) ...

...

...

II. De las acciones de inconstitucionalidad que, **a excepción de la materia electoral que corresponderá resolver al Tribunal Electoral conforme al artículo 99 de esta Constitución**, tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

...

a) a g) ...

...

...

Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos. **Las resoluciones de la Sala Superior del Tribunal Electoral, requerirán para ese efecto, de una mayoría de cuando menos cinco votos.**

III. ...

...

... (Análisis de temas para la Reforma Constitucional Electoral 2010, 17-20).

Por otra parte, por lo que se refiere a las reformas legales en materia electoral, el propio Tribunal Electoral, en el “Análisis de temas para la Reforma Electoral. Documento técnico que entrega el Tribunal Electoral del

Poder Judicial de la Federación a las Cámaras del Congreso de la Unión, como insumo para la discusión de la reforma electoral. Abril 2010”, en específico en el apartado de “PRESENTACIÓN”, por lo que hace al tema que nos ocupa, sostiene lo siguiente:

Respecto del recurso de reconsideración, a efecto de fortalecer al Tribunal Electoral y con el objetivo de proveer una administración de justicia más pronta y completa, se recoge una serie de hipótesis que tienden a dar mayor certeza y seguridad jurídica en la revisión de las resoluciones dictadas por las Salas Regionales. Además, se abre la procedencia de este recurso para que por su conducto puedan ser revisables todas las resoluciones dictadas por las Salas Regionales, en las que se formulen planteamientos de cualquier tipo respecto a la aplicación o no de leyes electorales o de participación ciudadana. Es decir, toda sentencia que señale algún supuesto de inaplicación de leyes electorales podrá ser revisada por la Sala Superior. En sentido similar, se propone que el recurso de reconsideración sea procedente para combatir las resoluciones de las Salas Regionales que resulten determinantes para el resultado de las diversas elecciones que correspondan a sus ámbitos de competencia (Análisis de temas para la Reforma Electoral 2010, 5).[†]

De esta manera, en cuanto a la LGSMIME, en relación con el tema que nos ocupa, se proponen las modificaciones siguientes:

Artículo 61

1. El recurso de reconsideración procederá para impugnar:

[†] Énfasis añadido.

a) Las sentencias de fondo de los juicios de inconformidad que se hayan promovido en contra de los resultados de las elecciones de diputados y senadores, así como las sentencias interlocutorias dictadas en los incidentes sobre la pretensión de nuevo escrutinio y cómputo respecto de las mismas elecciones;

b) Las asignaciones por el principio de representación proporcional que respecto de dichas elecciones realice el Consejo General del Instituto;

c) Las resoluciones de fondo dictadas por las Salas Regionales, cuando de la demanda que dio origen a la resolución impugnada se haya planteado la no aplicación al caso concreto de una ley electoral, por considerarla contraria a la Constitución;

d) Las resoluciones de las Salas Regionales en que se hayan pronunciado sobre la no aplicación de una ley, por ser contraria a la Constitución, y

e) Las resoluciones de las Salas Regionales que violen el derecho de acceso a la justicia de los promoventes.

Artículo 62

1. Para el recurso de reconsideración son presupuestos los siguientes:

a) Que la sentencia de la Sala Regional del Tribunal:

I. Haya dejado de tomar en cuenta causales de nulidad previstas por el Título Sexto de este Libro, que hubiesen sido invocadas y debidamente probadas en tiempo y forma, por las cuales se hubiere podido modificar el resultado de la elección;

II. Haya otorgado indebidamente la Constancia de Mayoría y Validez o asignado la primera minoría a una fórmula de candidatos distinta a la que originalmente se le otorgó o asignó;

III. Haya anulado indebidamente una elección;

IV. Haya resuelto el incidente sobre la pretensión de nuevo escrutinio y cómputo respecto de las elecciones federales de diputados y senadores en contravención de las reglas aplicables, y dicha violación no sea susceptible de ser corregida en la sentencia de fondo;

V. Se haya pronunciado, en cualquier sentido, sobre la no aplicación de una ley en materia electoral por estimarla contraria a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o bien, haya dejado de tomar en cuenta los planteamientos respectivos, o

VI. Haya violado de forma evidente, el derecho de acceso a la justicia de los promoventes, causándoles una afectación sustantiva, susceptible de variar el sentido de la resolución.

b)... (Análisis de temas para la Reforma Electoral 2010, 30 y 31)[†]

Respecto a la LOPJF, en el documento que se viene analizando se admite que: “Otra modificación relevante consiste en delimitar con mayor claridad la distribución competencial de las Salas del Tribunal Electoral con base en los nuevos supuestos que se han presentado como consecuencia de las reformas constitucional y legales de 2007 y 2008”.

[†] Énfasis añadido.

Artículo 189

La Sala Superior tendrá competencia para:

I. Conocer y resolver, en forma definitiva e inatacable, las controversias que se susciten por:

a)...

b) Los recursos de reconsideración, en los términos de lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la ley de la materia;

c)...

d) Los juicios de revisión constitucional electoral, en única instancia, por actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes para organizar, calificar o resolver las impugnaciones en los procesos electorales de las entidades federativas, que pudiesen ser violatorios de los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y determinantes para el desarrollo del proceso electoral respectivo o el resultado final de las elecciones, **en los casos y términos que establezca la ley de la materia;**

e) Los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, en única instancia que se promuevan por violación **a los derechos de ser votado en las elecciones populares, de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos y agrupaciones políticas, así como del derecho de integrar las autoridades electorales, y de**

participación ciudadana en las entidades federativas, en los casos y términos que establezca la ley de la materia;

f) Los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal Electoral y sus servidores;

g) Los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores adscritos a órganos centrales, y

h) Todos aquellos asuntos que no sean de la competencia expresa de las Salas Regionales.

II. ... (Análisis de temas para la Reforma Electoral 2010, 51-53).[†]

Comentario final

A lo largo de más de 10 años, el TEPJF, en su tarea de impartir justicia, se ha caracterizado por el ejercicio de una función garantista en beneficio de los derechos político-electorales de los ciudadanos y de los principios de constitucionalidad y legalidad a los que deben sujetarse invariablemente las autoridades electorales federales y locales, por lo que realizó su tarea de **garantizar la regularidad constitucional y legal electoral**, interpretando las normas aplicables a través de los criterios gramatical, sistemático y funcional, e, inclusive, invocando los principios generales del derecho en los casos de lagunas en la legislación.

Sin embargo, el Pleno de la SCJN, al resolver la contradicción de Tesis 2/2000, suscitada entre el propio Pleno y la Sala Superior del TEPJF, consideró que esta última no tenía atribución para pronunciarse sobre la no conformidad entre una ley electoral y la CPEUM, ni siquiera para determinar su inaplicación al caso concreto, mermando así sus facultades interpreta-

[†] Énfasis añadido.

tivas en detrimento de su potestad como máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral.

Por lo anterior, la referida determinación dio lugar a un muy grave vacío jurídico respecto del control constitucional de los actos y resoluciones electorales que eran reclamados a través de los medios de impugnación de la competencia del Tribunal Electoral, precisamente por estar fundados en normas secundarias que se consideraban contrarias a la ley fundamental.

Sobre este tema fueron externadas diversas críticas y opiniones; empero, con las recientes reformas constitucionales de 2007, el TEPJF fue habilitado para cumplir a cabalidad con sus funciones de control constitucional, al conferírsele expresamente la facultad para resolver la inaplicación de leyes electorales que resulten contrarias a la CPEUM, aun cuando sólo tenga efectos precisos al caso particular.

De esta forma, el Constituyente Permanente ha ratificado su especialización en la materia y su naturaleza como tribunal de control constitucional pleno respecto de actos y resoluciones, pero de carácter **difuso** sobre las leyes electorales; situación esta última que está dando lugar a una serie de condiciones, matices y particularidades muy interesantes, que por fortuna van generando un ambiente cada vez más propicio para consolidar un modelo definitivo de justicia constitucional electoral en nuestro país.

Fuentes consultadas

- Análisis de temas para la Reforma Constitucional Electoral. Documento técnico que entrega el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación a las Cámaras del Congreso de la Unión, como insumo para la discusión de una reforma constitucional en materia electoral. Abril 2010. México: TEPJF. http://www.te.gob.mx/eventos/pdf/analisis_reforma_constitucional2010.pdf (consultada el 5 de noviembre de 2010).
- Análisis de temas para la Reforma Electoral. Documento técnico que entrega el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación a las Cámaras del Congreso de la Unión, como insumo para la discusión de una reforma constitucional en materia electoral. Abril 2010. México: TEPJF. http://www.te.gob.mx/eventos/pdf/analisis_reforma_constitucional2010.pdf (consultada el 5 de noviembre de 2010).
- Cámara de Diputados. 1996. Exposición de Motivos de la Iniciativa de Reformas Constitucionales suscrita por el titular del Poder Ejecutivo Federal y los coordinadores de los grupos parlamentarios de los Partidos Acción Nacional, Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática y del Trabajo. 23 de julio de 1996. México. <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spi/SPI-ISS-24-07.pdf> (consultada el 5 de noviembre de 2010).
- Cófipe. *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*. 2010. México: TEPJF.
- Contradicción de Tesis 2/2000-PL entre las sustentadas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Disponible en <http://www.scjn.gob.mx/SiteCollectionDocuments/PortalSCJN/MediosPub/AsuntosRelevantes/2000/Contradicci%C3%B3n%20de%20tesis%202-2000%20de%20Pleno.pdf> (consultada el 5 de noviembre de 2010).
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2010. México: TEPJF.

- Cossío Díaz, José Ramón. 2006. El indebido monopolio constitucional-electoral de la Suprema Corte de Justicia. En *Introducción al Estudio de la Justicia Constitucional Electoral en México*, Rodolfo Terrazas Salgado, tomo II. México: Ángel Editor.
- . 2007. Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 21, 85, 97, 108, 116, 122 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Presentada por el Sen. Manlio Fabio Beltrones Rivera, Presidente de la Comisión Ejecutiva de la Negociación y Construcción de Acuerdos, a nombre propio y de Legisladores de diversos Grupos Parlamentarios. Gaceta Parlamentaria. 31 de agosto de 2007. México. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lx/055_DOF_13nov07.pdf (consultada el 5 de noviembre de 2010).
- Ferrer Macgregor, Eduardo, coord. 2001. *Derecho Procesal Constitucional*, 2ª ed. México: Porrúa/Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A.C.
- LGSMIME. Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. 2010. México: TEPJF.
- LOPJF. Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. 2010. México: TEPJF.
- Sentencia SG-JRC-4/2008 y sus acumulados SG-JRC-5/2008 y SG-JRC-8/2008. Actor: Coalición “Juntos por el bien de todos”, Partido Acción Nacional y Partido Verde Ecologista. Autoridad Responsable: Tribunal Electoral del Estado de Nayarit. Disponible en <http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm> (consultada el 8 de noviembre de 2010).
- SUP-AG-26/2010. Actor: Bufete de Proyectos, Información y Análisis, Sociedad Anónima de Capital Variable. Autoridad Responsable: Director Jurídico del Instituto Electoral de Quintana Roo. Disponible en <http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm> (consultada el 8 de noviembre de 2010).

- SUP-JRC-033/98. Actor: Partido Frente Cívico. Autoridad Responsable: Sala “A” del Tribunal Electoral del Estado de Chiapas. Disponible en <http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm> (consultada el 5 de noviembre de 2010).
- SUP-JRC-041/99. Actor: Coalición integrada por los Partidos Revolución Democrática, del Trabajo y Revolucionario de las y de los Trabajadores. Autoridad Responsable: Sala de Segunda Instancia del Tribunal Electoral del Estado de Guerrero. Disponible en <http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm> (consultada el 5 de noviembre de 2010).
- SUP-JRC-182/99 y su acumulado SUP-JRC-192/99. Actores: Coalición Coahuila 99, integrada por los Partidos Acción Nacional, de la Revolución Democrática, del Trabajo y Verde Ecologista de México, así como el Partido Cardenista Coahuilense. Autoridad Responsable: Pleno del H. Tribunal Superior de Justicia del Estado de Coahuila de Zaragoza. Disponible en <http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm> (consultada el 5 de noviembre de 2010).
- SUP-JRC-189/99. Actor: Coalición Coahuila '99. Autoridad Responsable: Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Coahuila. Disponible en <http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm> (consultada el 5 de noviembre de 2010).
- SUP-JRC-190/99. Actor: Coalición Coahuila 99. Autoridad Responsable: Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Coahuila. Disponible en <http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm> (consultada el 5 de noviembre de 2010).
- SUP-JRC-193/99. Actor: Coalición Coahuila 99, formada por los Partidos Acción Nacional, de la Revolución Democrática, del Trabajo y Verde Ecologista de México. Autoridad Responsable: Pleno del

- Tribunal Superior de Justicia del Estado de Coahuila. Disponible en <http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm> (consultada el 5 de noviembre de 2010).
- SUP-JRC-244/99 y acumulado SUP-JRC-245/99. Actor: Coalición Coahuila 99. Autoridad Responsable: Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Coahuila. Disponible en <http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm> (consultada el 5 de noviembre de 2010).
 - SUP-JRC-003/2000. Actor: Partido de la Sociedad Nacionalista. Autoridad Responsable: Consejo Estatal Electoral de Aguascalientes. Disponible en <http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm> (consultada el 5 de noviembre de 2010).
 - SUP-JRC-015/2000. Actor: Partido Alianza Social. Autoridad Responsable: Tribunal Electoral del Estado de Colima. Disponible en <http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm> (consultada el 5 de noviembre de 2010).
 - SUP-JRC-016/2000. Actor: Partido Convergencia por la Democracia. Autoridad Responsable: Tribunal Electoral del Estado de Colima. Disponible en <http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm> (consultada el 5 de noviembre de 2010).
 - SUP-JRC-021/2000. Actor: Partido de la Sociedad Nacionalista. Autoridad Responsable: Tribunal Electoral del Estado de Colima. Disponible en <http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm> (consultada el 5 de noviembre de 2010).
 - SUP-JRC-022/2000. Actor: Partido de Centro Democrático. Autoridad Responsable: Tribunal Electoral del Estado de Colima. Disponible en <http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm> (consultada el 5 de noviembre de 2010).

- SUP-JRC-071/2000. Actor: Partido Auténtico de la Revolución Mexicana. Autoridad Responsable: Tribunal Electoral del Estado de Colima. Disponible en <http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm> (consultada el 5 de noviembre de 2010).
- SUP-JRC-137/2000. Actor: Democracia Social, Partido Político Nacional. Autoridad Responsable: Tribunal Electoral del Estado de Colima. Disponible en <http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm> (consultada el 5 de noviembre de 2010).
- SUP-JRC-024/2000. Actor: Partido Acción Nacional. Autoridad Responsable: Pleno del Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León. Disponible en <http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm> (consultada el 5 de noviembre de 2010).
- SUP-JRC-127/99. Actor: Coalición formada por el Partido Acción Nacional y por el Partido Verde Ecologista de México. Autoridad Responsable: Tribunal Electoral del Estado de México. Disponible en <http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm> (consultada el 5 de noviembre de 2010).
- SUP-JRC-163/99. Actor: Partido de la Revolución Democrática. Autoridad Responsable: Cuarta Sala Regional del Tribunal Electoral del Estado de Guerrero. Disponible en <http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm> (consultada el 5 de noviembre de 2010).
- SUP-JRC-164/99. Actor: Partido de la Revolución Democrática. Autoridad Responsable: Cuarta Sala Regional del Tribunal Electoral del Estado de Guerrero. Disponible en <http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm> (consultada el 5 de noviembre de 2010).

- SUP-JRC-165/99. Actor: Partido de la Revolución Democrática. Autoridad Responsable: Cuarta Sala Regional del Tribunal Electoral del Estado de Guerrero. Disponible en <http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm> (consultada el 5 de noviembre de 2010).
- SUP-JRC-202/99. Actor: Partido de la Revolución Democrática. Autoridad Responsable: Cuarta Sala Regional del Tribunal Electoral del Estado de Guerrero. Disponible en <http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm> (consultada el 5 de noviembre de 2010).
- SUP-JRC-441/2001. Actor: Partido de la Revolución Democrática. Autoridad Responsable: Tribunal Electoral de Tlaxcala. Disponible en <http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm> (consultada el 5 de noviembre de 2010).
- SUP-JRC-120/99. Actor: Partido Revolucionario Institucional. Autoridad Responsable: Sala Colegiada Auxiliar en Materia Electoral del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Coahuila de Zaragoza. Disponible en <http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm> (consultada el 5 de noviembre de 2010).
- SUP-JRC-063/2000. Actor: Partido Acción Nacional. Autoridad Responsable: Primera Sala Unitaria del Tribunal Estatal Electoral de Guanajuato. Disponible en <http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm> (consultada el 5 de noviembre de 2010).
- SUP-JRC-357/2000. Actor: Democracia Social Partido Político Nacional. Autoridad Responsable: Primera Sala Unitaria del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán. Disponible en <http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm> (consultada el 5 de noviembre de 2010).

- SUP-JRC-358/2000. Actor: Partido de la Sociedad Nacionalista. Autoridad Responsable: Primera Sala Unitaria del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán. Disponible en <http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm> (consultada el 5 de noviembre de 2010).
- SUP-JRC-359/2000. Actor: Partido Alianza Social. Autoridad Responsable: Primera Sala Unitaria del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán. Disponible en <http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm> (consultada el 5 de noviembre de 2010).
- SUP-JRC-015/2001. Actor: Convergencia por la Democracia, Partido Político Nacional. Autoridad Responsable: Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial del Estado de Baja California. Disponible en <http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm> (consultada el 5 de noviembre de 2010).
- SUP-JRC-016/2001. Actor: Partido Alianza Social. Autoridad Responsable: Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial del Estado de Baja California. Disponible en <http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm> (consultada el 5 de noviembre de 2010).
- SUP-JRC-054/2001 y su acumulado SUP-JRC-055/2001. Actor: Partidos Alianza Social y de la Sociedad Nacionalista. Autoridad Responsable: Pleno del Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua. Disponible en <http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm> (consultada el 5 de noviembre de 2010).
- SUP-JRC-206/2001. Actor: Partido Acción Nacional. Autoridad Responsable: Sala “B” del Tribunal Electoral del Estado de Chiapas. Disponible en <http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm> (consultada el 5 de noviembre de 2010).

- SUP-JRC-235/2001. Actor: Partido de la Sociedad Nacionalista. Autoridad Responsable: Sala de Guardia Permanente del Tribunal Electoral del Estado de Nayarit. Disponible en <http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm> (consultada el 5 de noviembre de 2010).
- SUP-JRC-438/2001. Actor: Partido de la Revolución Democrática. Autoridad Responsable: Primera Sala Unitaria del Tribunal Electoral de Tamaulipas. Disponible en <http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm> (consultada el 5 de noviembre de 2010).
- SUP-JRC-494/2007 y SUP-JRC-496/2007. Actor: Partido de la Revolución Democrática y Partido Revolucionario Institucional. Autoridad Responsable: Tribunal Local Electoral del Poder Judicial del Estado de Aguascalientes. Disponible en <http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm> (consultada el 8 de noviembre de 2010).
- SUP-JRC-105/2008 y SUP-JRC-107/2008 acumulados. Actor: Partido de la Revolución Democrática y Convergencia. Autoridad Responsable: Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Disponible en <http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm> (consultada el 8 de noviembre de 2010).
- SUP-JDC-2766/2008. Actor: Eugenio Guadalupe Govea Arcos. Autoridad Responsable: Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de San Luis Potosí. Disponible en <http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm> (consultada el 8 de noviembre de 2010).
- SUP-JRC-10/2009. Actor: Convergencia. Autoridad Responsable: Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco. Disponible en <http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm> (consultada el 8 de noviembre de 2010).

- SUP-JRC-27/2009. Actor: Coalición “PAN-ADC, Ganará Colima”. Autoridad Responsable: Tribunal Electoral del Estado de Colima. Disponible en <http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm> (consultada el 8 de noviembre de 2010).
- SUP-JDC-31/2009, SUP-JDC-32/2009, SUP-JDC-33/2009, SUP-JDC-34/2009, SUP-JDC-35/2009, SUP-JDC-36/2009 y SUP-JDC-37/2009 acumulados. Actor: Lydia Georgina Barkigia Leal y otros. Autoridad Responsable: LX Legislatura del Congreso del Estado de Aguascalientes y otro. Disponible en <http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm> (consultada el 8 de noviembre de 2010).
- SUP-JRC-10/2010. Actor: Partido de la Revolución Democrática. Autoridad Responsable: Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo. Disponible en <http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm> (consultada el 8 de noviembre de 2010).
- SUP-JDC-94/2010. Actor: Óscar Alfredo Velázquez Lemus. Autoridad Responsable: Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo. Disponible en <http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm> (consultada el 8 de noviembre de 2010).
- SUP-JRC-112/2010. Actor: Óscar Alfredo Velázquez Lemus. Autoridad Responsable: Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo. Disponible en <http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm> (consultada el 8 de noviembre de 2010).
- SUP-REC-7/2010. Actor: Partido de la Revolución Democrática. Autoridad Responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Cuarta Circunscripción Plurinominal con sede en el Distrito Federal. Disponible en

- <http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm> (consultada el 8 de noviembre de 2010).
- SUP-REC-17/2009. Actor: Coalición “PAN-ADC, Ganará Colima”. Autoridad Responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Quinta Circunscripción Plurinominal, con sede en Toluca, Estado de México. Disponible en <http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm> (consultada el 8 de noviembre de 2010).
 - SUP-REC-18/2009. Actor: Coalición “PAN-ADC, Ganará Colima”. Autoridad Responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Quinta Circunscripción Plurinominal, con sede en Toluca, Estado de México. Disponible en <http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm> (consultada el 8 de noviembre de 2010).
 - SUP-REC-21/2009. Actor: Jesús Iván Castro Montes. Autoridad Responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Correspondiente a la Segunda Circunscripción Plurinominal, con sede en Monterrey, Nuevo León. Disponible en <http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm> (consultada el 8 de noviembre de 2010).
 - SUP-REC-75/2009 y sus acumulados SUP-REC-75/2009, SUP-REC-77/2009, SUP-REC-78/2009 y SUP-REC-79/2009. Actor: Partido de la Revolución Democrática y otros. Autoridad Responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Quinta Circunscripción Plurinominal, con sede en Toluca, Estado de México. Disponible en <http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm> (consultada el 8 de noviembre de 2010).
 - SUP-REC-88/2009. Actor: Partido de la Revolución Democrática. Autoridad Responsable: Sala Regional de la Cuarta Circuns-

- cripción Plurinominal del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con sede en el Distrito Federal. Disponible en <http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm> (consultada el 8 de noviembre de 2010).
- SUP-REC-89/2009. Actor: Partido Acción Nacional. Autoridad Responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Primera Circunscripción Plurinominal, con sede en Guadalajara, Jalisco. Disponible en <http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm> (consultada el 8 de noviembre de 2010).
 - SUP-REC-96/2009 y su acumulado SUP-REC-98/2009. Actor: Partido Nueva Alianza. Autoridad Responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Primera Circunscripción Plurinominal, con sede en Guadalajara, Jalisco. Disponible en <http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm> (consultada el 8 de noviembre de 2010).
 - SUP-REC-102/2009. Actor: Juan Manuel Fócil Pérez y Gladys Virginia Rodríguez Magaña. Autoridad Responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal, con sede en Xalapa, Veracruz. Disponible ven <http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm> (consultada el 8 de noviembre de 2010).
 - SUP-REC-5/2010 y su acumulado SUP-REC-6/2010. Actor: Ricardo Martínez Flores y otro. Autoridad Responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Quinta Circunscripción Plurinominal, con sede en Toluca, Estado de México. Disponible en <http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm> (consultada el 8 de noviembre de 2010).

- SUP-REC-12/2010. Actor: Partido del Trabajo. Autoridad Responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Primera Circunscripción Plurinominal, con sede en Guadalajara, Jalisco. Disponible en <http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm> (consultada el 8 de noviembre de 2010).
 - SUP-REC-1/2008. Actor: Coalición “JUNTOS POR EL BIEN DE TODOS”. Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de la Primera Circunscripción. Disponible en http://10.10.15.37/Informacion_jurisdiccional/sentencias_word/sword/Superior/REC/2008/SUP-REC-0001-2008.doc (consultada el 5 de noviembre de 2010).
 - SUP-REC-16/2009. Actora: Coalición “PAN-ADC, GANARÁ COLIMA”. Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Quinta Circunscripción Plurinominal, con sede en Toluca, Estado de México. <http://10.10.15.15/siscon/gateway.dll/nJurTes?f=templates&fn=default.htm> (consultada el 5 de noviembre de 2010).
 - SUP-REC-13/2010. Actora Alma Hilda Medina Macías. Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de La Federación, correspondiente a la Segunda Circunscripción Plurinominal, con sede en Monterrey, Nuevo León. <http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm> (consultada el 5 de noviembre de 2010).
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. Poder Judicial de la Federación. 2008. *Jurisprudencia y Tesis Aisladas*. Junio 1917-Diciembre 2008. CD-ROOM.
- Terrazas Salgado, Rodolfo. 2006. *Introducción al Estudio de la Justicia Constitucional Electoral en México*, tomos I y II. México: Ángel Editor.

- Tesis S3ELJ 05/99. TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. TIENE FACULTADES PARA DETERMINAR LA INAPLICABILIDAD DE LEYES SECUNDARIAS CUANDO ÉSTAS SE OPONGAN A DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES. <http://10.10.15.15/siscon/gateway.dll/nJurTes?f=templates&fn=default.htm> (consultada el 5 de noviembre de 2010)
- S3ELJ 6/99. ESCRITO DE PROTESTA, SU EXIGIBILIDAD COMO REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL, ES VIOLATORIO DEL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Poder Judicial de la Federación. 2008. *Jurisprudencia y Tesis Aisladas*. Junio 1917-Diciembre 2008. CD-ROOM.
- 32/2009. RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE SI EN LA SENTENCIA LA SALA REGIONAL INAPLICA, EXPRESA O IMPLÍCITAMENTE, UNA LEY ELECTORAL POR CONSIDERARLA INCONSTITUCIONAL. <http://10.10.15.15/siscon/gateway.dll/nJurTes?f=templates&fn=default.htm> (consultada el 5 de noviembre de 2010)
- P./J. 23/2002. TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. CARECE DE COMPETENCIA PARA PRONUNCIARSE SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES. Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2008. IUS. CD-ROM.
- P./J. 24/2002. CONTRADICCIÓN DE TESIS. NO EXISTE VÁLIDAMENTE ENTRE UN CRITERIO SUSTENTADO POR EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y LA JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CUANDO SE TRATA DE LA CONSTITUCIONALIDAD O INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES ELECTORALES. Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2008. IUS. CD-ROM.

- P./J. 25/2002 LEYES ELECTORALES. LA ÚNICA VÍA PARA IMPUGNARLAS ES LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2008. IUS. CD-ROM.
- P./J. 26/2002. TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. SI RESUELVE RESPECTO DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA ELECTORAL O SE APARTA DE UN CRITERIO JURISPRUDENCIAL SUSTENTADO POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN RESPECTO A LA INTERPRETACIÓN DE UN PRECEPTO CONSTITUCIONAL, INFRINGE, EN EL PRIMER CASO, EL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, Y EN EL SEGUNDO, EL ARTÍCULO 235 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2008. IUS. CD-ROM.
- TEPJF. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2002. *Evolución histórica de las instituciones de la Justicia Electoral en México*. México: TEPJF.
- . 2008. *Estudios sobre la Reforma Electoral 2007. Hacia un nuevo modelo*. México: TEPJF.

Sección
Estados



Vigencia de la causal abstracta de nulidad de elección en México a través del nacimiento de la causal de nulidad de elecciones por violación a principios constitucionales. Caso Yurécuaro, Michoacán

*Abstract causal effect of the invalidity of election in Mexico
through the inception of invalid election cause of violation
of constitutional principles. Case Yurécuaro, Michoacán*

Jorge Alberto Zamacona Madrigal*
Martha Margarita García Rodríguez**

RESUMEN

Las elecciones representan el método democrático para asignar a los representantes del pueblo a través del sufragio, el cual debe ser emitido con total libertad, por lo que cuando éste se ve influido por algún elemento externo a su esencia, deja de tener efectos la voluntad del elector y, si esto se da de manera generalizada, ocasiona irregularidades graves que ponen en duda la certeza de la elección. Es menester señalar que lo antes dicho se encuentra prescrito en la ley, pero de existir laguna legal al respecto, ésta debe ser interpretada atendiendo a la esencia de nuestra Carta Magna, a través de los principios constitucionales, lo que encuentra sustento jurídico en el principio de primacía, que enuncia que la Constitución es la

* Magistrado del Tribunal Electoral del estado de Michoacán de Ocampo.

** Secretaria proyectista adscrita a la ponencia del magistrado Jorge Alberto Zamacona Madrigal.

norma fundamental, lo que da como resultado un gobierno legítimo y democrático.

PALABRAS CLAVE: principios constitucionales, Yurécuaro, nulidad de elección, separación Estado-iglesias.

ABSTRACT

Elections are the democratic way to allocate the people's representatives through the vote, which must be given freely, so when it is influenced by something external to its essence, it ceases to have effect will the vote and if this occurs in a generalized, causing serious irregularities that call into question the certainty of the election must be noted that as soon as this is required by law, but legal loopholes exist in this regard, it should be interpreted response to the essence of our Constitution, through the "Constitutional Principles" which finds legal support in the "Principle of Primacy", which states that the Constitution is the fundamental, which results in a legitimate government and democratic.

KEYWORDS: constitutional principles, Yurécuaro, election invalid, Church-State separation.

*Habrá perfecta independencia entre los negocios
del Estado y negocios puramente eclesiásticos.
El gobierno se limitará a proteger con su autoridad
el culto público de la religión católica,
así como el de cualquier otra.*

Benito Juárez

Es dable dejar preceptuado en primer término que el presente ensayo consiste en la defensa de un punto de vista personal y subjetivo sobre la vigencia de la causal abstracta de nulidad, por medio del surgimiento de la nulidad de elecciones por violación a los principios constitucionales, tomando como pauta de ello la nulidad de elección del ayuntamiento de Yurécuaro, Michoacán, decretada por el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán el 8 de diciembre de 2007, y confirmada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), en sesión pública el 23 de diciembre de 2007; por tanto, el presente trabajo se realizó a manera de documental: de forma libre, asistemática y con un ánimo crítico, es decir, el objetivo es que el lector realice sus propias reflexiones acerca del tema en cuestión.

Nulidad de elección

En primer lugar, es factible argüir que la democracia, en términos generales, puede ser entendida como un proceso de organización social caracterizado por los principios de libertad, igualdad y justicia en el acceso y la elección de los satisfactores que requieren los miembros de ese grupo social (Castellanos 2005, 17).

La **democracia** es una forma de gobierno, sinónimo de soberanía popular, lo que significa, en pocas palabras, que ningún poder o autoridad puede estar por encima de las decisiones del pueblo, el cual, desde una perspectiva lógica, puede ser entendido como el conjunto de ciudadanos libres e iguales que, conscientes de su libertad, tienen la facultad

de elegir a sus representantes por medio de un instrumento denominado **sufragio**, que representa un derecho y una obligación de los ciudadanos mexicanos para participar en la toma de decisiones que atañen a la colectividad, particularmente para elegir a los integrantes de la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores y al presidente de la República, en el ámbito federal, así como a los representantes de elección popular en las entidades federativas del país.

El **voto** es el instrumento mediante el cual cada ciudadano manifiesta sus preferencias políticas, y así coadyuva para decidir en forma colectiva el destino común. En virtud de lo cual resulta pertinente señalar sus características:

- a) Universal.
- b) Libre.
- c) Secreto.
- d) Directo.
- e) Personal e intransferible.

Todo esto da como resultado que los electores cuenten con la facultad de hacer sentir su poder en la vida política y las decisiones gubernamentales del país a través de la designación de sus representantes.

Pese a ello, en muchas ocasiones la emisión de ese sufragio se ve menoscabado por cuestiones imputables a los candidatos a un cargo de elección popular, al realizar actos o conductas prohibidas por la normatividad electoral, que pueden tener distintas consecuencias: la nulidad de un voto, la nulidad de una casilla o, por qué no, la nulidad de una elección.

Con el objetivo de abordar el tema en cuestión, se considera pertinente en este momento dejar conceptualizado lo que se entiende por algunas de las palabras clave que integran el tema de estudio:

Nulo: “Lo que no tiene valor ni fuerza para obligar o surtir efecto, por carecer de las solemnidades que se requieren en la substancia o en el modo” (Lozano 1992, 920).

Nulidad: “Se entiende por nulo el acto que, por carecer de eficacia, no produce los efectos que le son propios porque el derecho se los niega. La nulidad... deviene de la falta de condiciones necesarias y relativas, ya sea de cualidades personales de las partes que intervienen o de la esencia del acto mismo” (Diccionario de Derecho Electoral 2003, 875).

Elección: Genéricamente se señala que el concepto de elección en un sentido neutro —es decir, sin señalar fundamentos y particularidades de los sistemas electorales— se refiere a “una técnica de designación de representantes”, y por el contrario, el concepto **ontológico** “se basa en vincular el acto de elegir con la existencia real de la posibilidad que el elector tiene de optar libremente entre ofertas políticas diferentes, y con la vigencia efectiva de normas jurídicas que garanticen el derecho electoral y las libertades y derechos políticos” (TEPJF 2003, 452).

Al reunir las últimas dos palabras citadas podríamos argüir que la nulidad de elección puede ser conceptualizada como la consecuencia jurídica de un actuar contrario a derecho, o bien, del incumplimiento de una obligación previamente establecida, mediante la cual se afecta de manera determinante el principio del sufragio libre del ciudadano, que tiene como finalidad reparar el daño causado a la sociedad y garantizar así que la elección se ajuste a los principios de igualdad, libertad y pluralismo que rigen los procesos electorales.

En ese orden de ideas, debe señalarse que para la procedencia de la **nulidad de una elección**, según el criterio sostenido por la Sala Superior del TEPJF, es necesario que se demuestre la realización cabal del supuesto jurídico que comprende los siguientes cinco elementos esenciales:

- a) Que existan irregularidades graves.
- b) Que las irregularidades sean plenamente acreditadas.
- c) Que las irregularidades no sean reparables durante la jornada electoral.

- d) Que las irregularidades, en forma evidente, pongan en duda la certeza de la votación.
- e) Que las irregularidades sean determinantes para el resultado de la elección.¹

Esta sanción jurídica tiene como objetivo primordial asegurar la vigencia de los principios y valores democráticos, los cuales exigen que sólo los votos válidamente emitidos, mediante el ejercicio de ese derecho de manera libre, secreta y directa por los ciudadanos, sean susceptibles de generar los órganos públicos representativos, y en consecuencia se evite que la causal eficiente (o factor determinante) de que éstos hubiesen obtenido el triunfo derivara de votos ilegítimos o votaciones irregulares.

Principios rectores del proceso electoral

Con el objetivo de abordar posteriormente el tema central, es de cabal importancia dejar preceptuado qué son los principios rectores del proceso electoral; por ello en primer término, debe decirse que un principio es:

La base, el fundamento o el origen del ser, de un ente o, en el caso que nos ocupa, la base y fundamento de los valores políticos, democráticos, electorales, jurisdiccionales y judiciales. De aquí, que podamos mencionar principios constitucionales, legales substantivos y adjetivos, todos ellos referentes a lo político, democrático y electoral (Covarrubias 2003).

En ese orden de ideas, el término **rector** debe ser entendido como “Que rige o gobierna, lo que conduce, dirige, orienta, determina y maneja” (Molina 1992, 451).

¹ Este último elemento en mención resulta innecesario en diversas causales de nulidad de elección; ejemplo de ello es **la ilegitimidad de un candidato**, toda vez que la falta de requisitos legales de un candidato para ocupar un cargo de elección popular, no es un factor determinante para el resultado de la elección, ya que dicha irregularidad no puede bajo ninguna perspectiva producir una alteración sustancial o decisiva en el desarrollo del proceso electoral.

De esta manera, podríamos decir que al combinar los vocablos **principios y rectores**, tendremos principios rectores; es decir, normas superiores, fundamentales, magnas, primarias, primeras o básicas por medio de las cuales se edifican, orientan, construyen o reglamentan las demás.

Una vez conceptualizado lo anterior, es menester decir que el proceso electoral enfocado en el Estado mexicano, es el conjunto de actos ordenados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), la Constitución Política del Estado de Michoacán de Ocampo y el Código Electoral del Estado de Michoacán, elaborados por las autoridades electorales, los ciudadanos y los partidos políticos, en ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones para así hacer posible la renovación periódica y pacífica de los integrantes de los poderes Legislativo, Ejecutivo y miembros de los ayuntamientos, que se encuentra regido por seis principios rectores: **certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad y equidad**.

Ahora bien, con el objetivo de precisar el significado y alcance de los principios que rigen el proceso electoral, resulta necesario señalar cómo se conceptualizan gramaticalmente cada uno de ellos.

- **Certeza.** De acuerdo con el *Diccionario de la Lengua Española*, se define como el “conocimiento seguro y claro de algo”.
- **Legalidad.** “Cualidad de legal, Régimen político establecido para la ley fundamental del Estado” (RAE 1992).
- **Independencia.** “Cualidad o condición de independencia, libertad, autonomía especialmente la de un Estado que no es tributario ni dependiente directo” (RAE 1992).
- **Imparcialidad.** “Condición esencial para el ejercicio de la función jurisdiccional, que debe satisfacer no el órgano en sí, sino la persona o las personas que sean titulares de aquél; los Jueces o los Magistrados” (Ovalle 1996, 145).

- **Objetividad.** “Cualidad de objetivo, por su parte objetivo es un adjetivo de perteneciente o relativo al objeto en nuestro modo de pensar o de sentir” (RAE 1992).
- **Equidad.** “Una connotación de justicia e igualdad social con responsabilidad y valoración de la individualidad, llegando a un equilibrio entre las dos cosas, la equidad es lo justo en plenitud” (Borja 1997, 635).

Una vez expuesto lo anterior, conviene dejar dicho que de acuerdo con el criterio sostenido por la Sala Superior del TEPJF, la **certeza** alude a que todas las acciones que desempeñe cualquier órgano electoral, debe estar dotada de veracidad, certidumbre y apego a los hechos; esto es, que los resultados de sus actividades sean completamente verificables, fidedignas y confiables; en ese orden de ideas, la **legalidad** implica que en todo momento y cualquier circunstancia, en el ejercicio de las atribuciones que tiene encomendadas el órgano electoral, se debe observar escrupulosamente el mandato constitucional que las delimita y las disposiciones legales que las reglamentan. Por su parte, la **imparcialidad** significa que, en el desarrollo de sus actividades, todos los integrantes del órgano electoral deben reconocer y velar permanentemente por el interés de la sociedad y por los valores fundamentales de la democracia, supeditando de manera irrestricta cualquier interés personal o preferencia política. Ahora bien, por **independencia** se hace referencia a las garantías y atributos de que disponen los órganos y las autoridades que conforman instituciones electorales, para que en sus procesos de deliberación y toma de decisiones con absoluta libertad respondan única y exclusivamente al imperio de la ley; y finalmente la **objetividad**, que implica un quehacer institucional personal y fundado en el reconocimiento global, coherente y razonado de la realidad sobre la que se actúa y, consecuentemente, la obligación de pedir e interpre-

tar los hechos por encima de opiniones o versiones parciales o unilaterales, máxime si éstas pueden alterar la expresión o consecuencia del quehacer institucional.

En ese contexto, es posible decir que **los principios rectores del proceso electoral** son aquellos lineamientos que rigen la actividad jurisdiccional y de organización de las elecciones que lleva a cabo el Instituto Electoral (federal o estatal); siendo de cabal importancia dejar preceptuado que éstos se encuentran elevados a la categoría de rango constitucional en los artículos 41, 99, 105 y 116 de la Constitución.

Bobbio solía decir que un ordenamiento jurídico debía gozar de unidad, como característica central, en razón de que todas las normas, sin excepción, le deben sujeción a la Constitución, respecto de la cual forman un concepto integral. Por ello, el sistema jurídico como unidad de derecho es uno solo en cada país. Lo que consecuentemente hace señalar que el ordenamiento jurídico constituye una masa compacta de decisiones normativas que están predeterminadas en una unidad indisoluble de la cual no se pueden sustraer.

De igual forma, Bobbio sostenía que un ordenamiento jurídico debía tener **coherencia**, en atención a que no puede haber incompatibilidades reales en la solución de conflictos, y de existir son aparentes; toda vez que existen métodos de solución respecto de aquellas incompatibilidades, las cuales técnicamente se denominan antinomias. El ordenamiento jurídico visto como un todo coherente, esto es que tiene armonía interna.

Finalmente, el estudioso italiano señala que **la plenitud** es una característica inherente al ordenamiento jurídico. Y significa que siempre será posible encontrar una respuesta normativa dentro del derecho, aunque no esté escrita en los textos. Consecuentemente, podríamos decir que el ordenamiento jurídico constituye según Norberto Bobbio: "... un ente filosófico-existencial, en el cual la Unidad, Coherencia y Plenitud deben guiar el espíritu de las normas jurídicas y regir su funcionamiento" (Hiero 1997, 95).

Si se traduce a términos más coloquiales lo dicho por el estudioso italiano y aplicado al tema en cuestión, se puede señalar que aun cuando la legislación electoral del estado de Michoacán de Ocampo no prevé la nulidad de elección por la utilización de símbolos, expresiones, alusiones y fundamentaciones de carácter religioso en su campaña electoral, ésta le debe sujeción a la CPEUM, la cual de manera puntual, en su artículo 130 establece el principio histórico de separación Estado-iglesias, lo que en una primera instancia podría parecer incompatibilidad de la normatividad estatal con la federal; empero, esto debe ser considerado como una antinomia, que no es más que el resultado de la producción normativa, que se traduce en la voluntad del legislador, lo cual puede ser resuelto con el siguiente supuesto: *Lex superior derogat inferior* (La ley superior deroga a ley inferior).

No hay que olvidar que la Constitución federal, en el sistema legislativo mexicano, es máxima autoridad y principal fuente de la producción normativa.

Según Elisur Arteaga Nava, la Constitución mexicana,

...impone deberes, crea limitaciones; otorga facultades y concede derechos. Nada ni nadie puede normarla; su naturaleza de suprema niega la posibilidad de que esté sometida a otro cuerpo normativo superior y, en cambio requiere que todo le sea inferior y cada acto de autoridad esté de acuerdo con ella. No reconoce nada por encima... (Arteaga 2008, 21).

Sin que sea óbice dejar puntualizado que, si bien la reforma al artículo 99 de la CPEUM del 13 de noviembre de 2007, que a la letra señala lo siguiente: "...II. Las salas Superior y regionales del Tribunal sólo podrán declarar la nulidad de una elección por las causas que expresamente se establezcan en las leyes..." dispone que una nulidad de elección sólo podrá decretarse por causales expresamente establecidas, ello constituye

propiamente una norma jurídica sobre la facultad del Tribunal Electoral de declarar una nulidad de elección por causales que expresamente se establezcan en las leyes. Y traigo a colación lo dicho por el magistrado Flavio Galván Rivera al resolver el juicio de revisión constitucional electoral (JRC) SUP-JRC-604/2007, conocido como caso Yurécuaro, quien señaló que la palabra **expresamente** no significa “literal” o “textual”, de lo que se desprende que las causales de nulidad de una elección pueden encontrarse literalmente precisadas, o bien, pueden advertirse en el texto constitucional con el objetivo de anular o validar de manera correcta una elección, cuyo fin inmediato lo constituye una democracia representativa que forma parte indispensable del funcionamiento y desarrollo de la actividad política, elemento que determina el grado de funcionalidad de los procedimientos electorales e inicio en la creación y consolidación de una cultura política del país (TEPJF 2007).

Aunado a lo anterior, hay que decir que si bien la reforma constitucional en comento establece lo precisado líneas anteriores, no debemos olvidar que los principios constitucionales son proposiciones jurídicas directivas que marcan el sentido de las normas; dicho de otra manera, son la forma de comprender y hacer funcionar el derecho para que sea justo. Como consecuencia inmediata, el principio histórico de separación Estado-iglesias se encuentra por encima de la multicitada reforma, en atención a la jerarquía de leyes.

Origen de la causal abstracta y su desaparición

En primer término, conviene dejar prescrito lo que gramaticalmente se entiende por **causa**, según el *Diccionario de la Lengua Española*: “Aquello que se considera como fundamento u origen de algo” (RAE 1992).

En ese orden de ideas y con el objetivo de definir conceptualmente el tema en análisis, conviene señalar el significado gramatical de la siguiente

palabra: **abstracción**, en atención al ya citado diccionario, que dice: “Tener conocimiento de una cosa prescindiendo de las demás que están con ella” (RAE 1992).

Al combinar y revisar las palabras antes definidas, podríamos obtener literalmente la siguiente definición sobre **causa abstracta: la que tiene su origen o fundamento en el conocimiento de una cosa prescindiendo de las demás que están con ella.**

Para entrar un poco más en materia, a manera de antecedente, debe decirse que el primer precedente de una nulidad de elección por **causal abstracta** fue el JRC SUP-JRC-487/2000 y su acumulado SUP-JRC-489/2000, comúnmente conocido como caso Tabasco, que resolvió en definitiva los recursos de inconformidad T.E.T.R.I-014/2000 y T.E.T.R.I-013/2000, cuyos actores fueron el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y el Partido Acción Nacional (PAN), respectivamente, resueltos con fecha de 29 de diciembre de 2000; toda vez que en los mismos los partidos políticos actores se dolían de violaciones sustanciales que trascendieron a la jornada electoral y, en consecuencia inmediata, a los resultados de los comicios, como lo fueron:

- Compra de voto.
- Inequidad en el acceso a medios de comunicación.
- Quema de papelería electoral.
- Apertura ilegal de paquetes electorales.

Y que, como respuesta inmediata, con ello se había violado en su perjuicio el principio de exhaustividad que debe regir el dictado de toda sentencia, toda vez que el Tribunal responsable omitió examinar hechos y pruebas tocantes a sucesos y circunstancias anteriores a la jornada electoral, lo que a todas luces apoyaba la nulidad de elección de gobernador solicitada.

Pese a esto, el Tribunal Electoral del Estado de Tabasco resolvió que atendiendo al “principio de estricta observancia” que rige en materia de nulidades electorales, no analizaría las alegaciones hechas por los parti-

dos políticos actores, al no encontrarse previstas en la normatividad electoral vigente; en virtud del principio de estricto derecho: “no hay nulidad sin ley”, con base en el cual no era factible declarar una nulidad no prevista en código electoral local por analogía o por mayoría de razón, como lo pretendían los inconformes. Principio legal que encontró según el Órgano Jurisdiccional electoral del estado de Tabasco, en el artículo 281 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Tabasco.

En consecuencia, la litis constitucional se hizo consistir en determinar si era probable o no declarar la nulidad de elección solicitada por causales distintas a las expresamente establecidas en su legislación estatal.

El 29 de diciembre de 2000, la Sala Superior del TEPJF declaró la primera nulidad de elección de gobernador por supuestos o situaciones jurídicas distintas a las previamente establecidas en el código de la materia, mediante la causal abstracta, que surgió cuando el órgano federal electoral en cuestión determinó, por medio de una interpretación legal del sistema de nulidades acogido positivamente en el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Tabasco, que existían dos tipos de causales de nulidad:

- A) Causales específicas.
- B) Causal abstracta.²

La primera de ellas consiste en nulidad de votación recibida en una casilla y nulidad de una elección de diputados de mayoría relativa en un distrito electoral uninominal, así como de presidentes municipales y regidores.

La segunda de ellas, para su mejor entendimiento, debería ser encontrada por el juzgador en cada situación que se sometiese a su decisión, para salvaguardar así los elementos fundamentales de una elección democrática: elecciones libres, auténticas y periódicas; el sufragio universal, libre, secreto y directo; el financiamiento de los partidos políticos y sus

² Véase SUP-JRC-487/2000 y su acumulado SUP-JRC-489/2000, resuelta en sesión pública de 29 de diciembre del año 2000, por mayoría de votos.

campañas electorales por medio de recursos públicos sobre los de origen privado; la organización de las elecciones mediante un organismo público y autónomo; certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad como principios rectores del proceso electoral; el establecimiento de condiciones de equidad para el acceso a medios de comunicación a favor de los diferentes actores políticos, y el control de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales. Lo que en el caso en análisis encontró sustento en una interpretación sistemática y funcional de los artículos 116 de la CPEUM; artículo 9 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco; 107, fracción XX, 246, 249 *in fine*, 278, 329 fracción IV y 330 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de Tabasco.

Admitir la legalidad de una elección en la que premien irregularidades inadmisibles, sólo por no encontrarse tipificadas dichas conductas en la legislación correspondiente como causales de nulidad, da como resultado que no se cumpla el principio fundamental de que:

...los poderes públicos se renueven a través del sufragio universal, tal como lo establece la Constitución Federal; que se cumpla con la voluntad pública de constituirse y seguir siendo un Estado democrático, representativo, en donde la legitimidad de los que integran los poderes públicos derive de la propia intención ciudadana (Elizondo 2008).

Lo que puede ser resumido de la siguiente forma: **la causal abstracta de nulidad** procede en una elección cuando la conducta antijurídica impugnada no se encuentra específicamente reglamentada como causal de nulidad en los ordenamientos legales correspondientes, y, sin embargo, viole indubitadamente los principios esenciales antes precisados, lo que como resultado inmediato pondría en duda la credibilidad y la legitimidad de los comicios electorales, así como la designación de quienes resulten electos en ellos.

Este juicio de revisión constitucional electoral en comento tuvo como consecuencia que la Sala Superior del TEPJF emitiese la tesis jurisprudencial S3ELJ 23/2004, del rubro siguiente: **“NULIDAD DE ELECCIÓN. CAUSA ABSTRACTA (Legislación de Tabasco y similares)”**.

Sirviendo además, como precedente para la emisión de la misma, el JRC número SUP-JRC-96/2004, en donde el partido político actor fue la coalición “Alianza Ciudadana”, el tercero interesado, el Partido Acción Nacional (PAN) y como autoridad responsable el Tribunal Superior Electoral del estado de Yucatán, resuelto con fecha 28 de junio de 2004; así como el JRC número SUP-JRC-99/2004, en donde la parte actora fue el PAN y la autoridad responsable el Tribunal Superior Electoral del Estado de Yucatán, resuelto el 28 de junio de 2004.

Es conveniente dejar anotado que, algunas entidades federativas incorporaron a su ordenamiento jurídico los actos constituyentes de la causal abstracta; dicho en otras palabras, establecieron una nulidad de elección que tenía como fundamento sancionar a aquellos partidos políticos que reiteradamente realizaran conductas que afectaran la equidad en la contienda electoral y que no se encontraran expresamente previstas en la ley, siempre y cuando constituyeran violaciones graves y generalizadas en el desarrollo del proceso y la jornada electoral, que afectaban consecuentemente el sufragio y la elección, y que daban como resultado que el voto de los ciudadanos no fuera legal, al no ser libre y auténtico, por ejemplo:

- **Chiapas.** Artículo 78 de la Ley de Procedimientos Electorales del Estado de Chiapas.
- **Tlaxcala.** Artículos 99, 100, 101, 102 y 103 de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Tlaxcala.
- **Estado de México.** Artículo 299 de la Legislación Electoral del Estado de México.
- **Quintana Roo.** Artículos 83, 84, 85, 86 y 87 de la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

- **Nayarit.** Artículo 98 de la Ley de Justicia Electoral.
- **Distrito Federal.** Artículos 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91 y 92 de la Ley Procesal Electoral para el Distrito Federal (Elizondo 2008).

Con sustento en todo lo antes preceptuado, sería dable dejar constreñido que por **causal abstracta de nulidad de elección** debe entenderse aquella ineficacia contraria a derecho, decretada por la autoridad competente, respecto de una elección por haberse infringido de forma grave e irreparable los principios rectores del proceso electoral.

No obstante lo anterior, dicha tesis jurisprudencial que reglamentaba jurídicamente la nulidad de elección, por virtud de la causal abstracta, quedó finiquitada por la Sala Superior del TEPJF, con fecha 5 de diciembre de 2007, en la sentencia dictada al resolver el JRC SUP-JRC-487/2007, en el que el partido actor fue Acción Nacional, la autoridad responsable, el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, y como tercero interesado, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), con el argumento siguiente:

...Al respecto, el agravio hecho valer en este juicio debe declararse inoperante, dado que la materia de controversia y pronunciamiento ha sido modificada dentro del ámbito de facultades jurisdiccionales de este órgano judicial especializado, por determinación del Poder Revisor Permanente de la Constitución. Esto es así, porque el día trece de noviembre del año en curso se publicó, en el Diario Oficial de la Federación, el decreto de fecha seis del mismo mes y año, por el que se reformó y adicionó, entre otros, el artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Conforme al citado decreto del Poder Revisor Permanente de la Constitución, al artículo 99, párrafo cuarto, fracción II, se le adicionó un párrafo segundo, con el texto siguiente: **“Las salas Superior y regionales del Tribunal sólo podrán declarar la nulidad de una elección por las causales que expresamente se establezcan en las leyes”**. Tal

imperativo constitucional, según lo dispuesto en el artículo primero transitorio del decreto, entró en vigor el día catorce de noviembre de dos mil siete, razón por la cual, si la resolución impugnada fue dictada por la autoridad responsable el mismo día catorce de noviembre de dos mil siete, tal y como se puede observar en la misma resolución y lo reconocen las partes en el presente juicio, tal reforma resulta de aplicación obligatoria para esta Sala Superior, en el conocimiento y resolución del presente asunto. De acuerdo con la nueva disposición constitucional, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a partir del catorce de noviembre de dos mil siete, al analizar y resolver diversos medios de impugnación electoral, previstos en el citado artículo 99 constitucional, entre otros los promovidos para impugnar las elecciones celebradas en los Estados de la República, a fin de elegir Gobernador, diputados locales y ayuntamientos, únicamente se debe ocupar de los conceptos de agravio expresados, en la respectiva demanda, por los enjuiciantes partidos políticos y coaliciones de partidos, siempre que versen sobre las causales de nulidad de la elección previstas expresamente en el ordenamiento legal aplicable, al caso particular. Como consecuencia de lo anterior, a partir de esa misma fecha, dejó de tener aplicación la tesis de jurisprudencia identificada con el rubro “NULIDAD DE ELECCIÓN. CAUSA ABSTRACTA (Legislación de Tabasco y similares)”, consultable en la Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, páginas doscientas a doscientas una, para los órganos jurisdiccionales federales y de las entidades federativas en las que no se establezca en su legislación la referida causa de nulidad. En el caso que nos ocupa, el partido actor invocó en el juicio de origen la multicitada causa de nulidad abstracta, la cual no se encuentra prevista en la legislación del Estado de Oaxaca, por lo tanto, esta Sala Superior no se pronuncia en el caso concreto...

Caso Yurécuaro. Nulidad de elección por violación al principio constitucional separación Estado-iglesias

En primer término, es de cabal importancia dejar preceptuado que, con fecha 11 de noviembre de 2007, se llevó a cabo la jornada electoral para la elección del ayuntamiento de Yurécuaro, Michoacán; en ese mismo orden de ideas, debe decirse que el 14 de noviembre de 2007, el Consejo Municipal Electoral de Yurécuaro, Michoacán, realizó el cómputo atinente, cuyos resultados fueron los siguientes:

Resultados de la votación en los ayuntamientos del municipio de Yurécuaro, Michoacán		
	2,542	Dos mil quinientos cuarenta y dos
	4,087	Cuatro mil ochenta y siete
	2,201	Dos mil doscientos uno
	1,786	Mil setecientos ochenta y seis
	4	Cuatro
	205	Doscientos cinco
Votación total	10,825	Diez mil ochocientos veinticinco

Fueron entregadas las constancias de mayoría a los integrantes de la planilla del PRI, así como las de asignación de regidurías de representación proporcional; no obstante, el 18 de noviembre de 2007, los representantes legales del PAN y la coalición “Por un Michoacán mejor”, respectivamente, interpusieron ante el Tribunal Electoral estatal juicio de inconformidad (JIN), con el objetivo de impugnar **el Acta de Cómputo Municipal de Yurécuaro, Michoacán, tomada en la sesión de fecha 14 de noviembre de 2007**, los cuales fueron registrados con las claves TEEM-JIN-050/2007

y TEEM-JIN-049/2007, respectivamente; dicho órgano colegiado ordenó posteriormente su acumulación, con el argumento de conexidad de causa, al tener ambos partidos actores la misma pretensión jurídica y causa de pedir. Con la finalidad de optimizar el presente artículo, enfocamos la parte que más interesa, es decir, el fundamento de los partidos políticos, para que este Tribunal decretase la nulidad de la elección del ayuntamiento de Yurécuaro, Michoacán.

Motivos de disenso que de manera sucinta podrían resumirse atendiendo al principio de economía procesal, en la violación de principios fundamentales de la elección —certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad—, al haber utilizado como propaganda electoral durante todo el tiempo de su campaña política, símbolos, imágenes, palabras y festividades de connotación religiosa, lo que puso en duda fundada la credibilidad o la legitimidad de los comicios electorales y de quien resultó electo como presidente municipal del ayuntamiento de Yurécuaro, Michoacán, por lo que en atención a ello, en su opinión, dichos comicios electorales no eran aptos para surtir efectos legales.

Ahora bien, es dable dejar preceptuado que, si bien es cierto que, mediante votación calificada del Congreso de la Unión y aprobación de una mayoría de las legislaturas estatales, en el año 2007 se reformó y adicionó, entre otros, el artículo 99 de la CPEUM, en lo que aquí interesa, de la siguiente forma: "... II [...] Las salas Superior y regionales del Tribunal sólo podrán declarar la nulidad de una elección por causales que expresamente se establezcan en las leyes...". Y, como consecuencia, el 5 de diciembre de 2007, la Sala Superior del TEPJF, en el JRC SUP-JRC-487/2007, señaló que la nulidad de elección por causal abstracta que había sido aplicada como criterio jurisprudencial desde el JRC SUP-JRC-487/2000 y su acumulado SUP-JRC-489/2000 dejaba de tener aplicación, en virtud de lo mandatado por la Carta Magna; es decir, la procedencia de una nulidad de elección únicamente por causales previamente establecidas en la ley.

El Pleno del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, en el caso en comento (la nulidad de la elección del ayuntamiento de Yurécuaro, Michoacán), decretada mediante resolución jurisdiccional del 8 de diciembre 2007, acató de manera tajante, pero innovadora, dicha disposición constitucional y criterio jurisprudencial, al no decretar la nulidad de la elección en dicho municipio por la causal abstracta, como lo hacían valer los partidos políticos actores en sus motivos de disenso; sino por violación a principios constitucionales, considerando que:

- No obstante que el Código Electoral y la Ley de Justicia Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo, no prevén expresamente como causal de nulidad de elección la utilización de símbolos, imágenes, palabras y festividades de carácter religioso como propaganda electoral por un partido político.

El Pleno del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán determinó que no debía decretarse la validez de dichos comicios electorales, en virtud de que existieron irregularidades graves durante la etapa de preparación de la elección —campaña electoral— y durante la jornada electoral, que fueron plenamente acreditadas y no fueron reparables, lo que consecuentemente puso en duda la certeza de la votación emitida; a través de la violación a un **principio constitucional**.

En primer lugar, es dable señalar que “el derecho se compone tanto de realidad, como de valores y normas” (Gordillo 2000, 1-5).

No obstante, los principios o valores, como señala **Miguel Alejandro López Olvera**, encarnan “proposiciones jurídicas o directivas, pero no tienen un desarrollo normativo”; dicho con otras palabras, “el principio es más bien un criterio fundamental en sí mismo, que marca, de alguna manera, el sentido de justicia de las normas jurídicas” (López 2005, 175).

Con el objetivo de explicar de manera más precisa las relaciones que actúan entre ambos, lo correcto es considerar a los principios como “con-

ceptos abstractos o normas fundamentales, como una locución concisa y sentenciosa que expresa un principio jurídico” (López 2005, 175).

Abundando más en el tema, vale la pena argüir que, los principios, “no son reglas de las que se puedan deducir conclusiones por un razonamiento lógico, son formas de comprender y hacer funcionar el derecho para que sea justo” (Gordillo 2000, II-10).

Resultado de esto, **Agustín Gordillo** afirma que “los valores o principios jurídicos son más importantes que las normas; que éstas no pueden contradecir, en la solución del caso, a aquéllas” (Gordillo 2000, II-10).

Consecuentemente, podríamos decir que “un principio de derecho contenido en la ley... no es principio como fuente supletoria, sino un precepto legal”. Con base en todo lo antes mencionado, vale la pena decir que los principios que informan se encuentran implícitamente contenidos en las leyes, tienen por finalidad aplicar el espíritu de éstas; es decir, emplear las leyes mismas. De lo que se deduce, como afirma Mans Puigarnau, que “los principios entran inmediatamente en vigor con la propia ley” (López 2005, 175 y 176).

En ese orden de ideas, conviene precisar en este momento que “los principios generales de derecho son premisas fundamentales jurídicas que buscan, con su aplicación, la justicia, la equidad, el bien común y el bienestar social” (Hernández 2001, 47).

Por ello se dice que son el contenido básico del sistema jurídico mexicano, y, aunado a lo anterior, “tienen una superioridad jerárquica inevitable sobre los demás elementos del sistema, lo que ocasiona como resultado que, una norma congruente con un principio general, sea la que debe preponderar” en cualquier sistema jurídico (Sánchez 2004, 101).

Cabe dejar precisado en este momento que, atendiendo a la esencia del derecho positivo mexicano, los principios generales del derecho son un derecho fundamental, en virtud de que su aplicación tiene como base el artículo 14 constitucional, que considerando su naturaleza se encuentra en el título primero de nuestra Carta Magna, donde se consagran

precisamente las garantías individuales o derechos fundamentales (López 2005, 176).

Lo antes dicho motivó al Pleno del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán a no apartarse de los principios constitucionales que rigen toda elección democrática, en especial el previsto en el artículo 130 de la CPEUM, que en lo que aquí importa, en su párrafo segundo, inciso e, literalmente preceptúa lo siguiente:

Queda estrictamente prohibida la formación de toda clase de agrupaciones políticas cuyo título tenga alguna palabra o indicación cualquiera que la relacione con alguna confesión religiosa. No podrán celebrarse en los templos reuniones de carácter político.

Por tanto, este órgano colegiado tomó como base y fundamento para decretar la multicitada nulidad de elección, la violación al principio constitucional histórico y actual **“la separación del Estado y las iglesias”**; que admite la existencia de dos poderes:

- a) El poder espiritual, que corresponde atender a las iglesias.
- b) El poder temporal o político, que corresponde atender al Estado.

Lo anterior porque el entonces candidato, hoy presidente municipal del ayuntamiento de Yurécuaro, Michoacán, debido al proceso electoral extraordinario decretado en dicho municipio, realizó diversas actividades o mostró conductas que infringieron la obligación que tenía mandatada como candidato del PRI, por el numeral 35, fracción XIX del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo, que reza: “XIX. Abstenerse de utilizar símbolos religiosos, así como expresiones, alusiones o fundamentaciones de carácter religioso en su propaganda...”.

Al iniciar su campaña electoral, el día 23 de septiembre de 2007, con una actividad religiosa: una misa en el templo de La Purísima, del munici-

pio de Yurécuaro, Michoacán; acudir el día 8 de octubre del citado año a los festejos celebrados en la Capilla del Rosario de dicho municipio portando propaganda electoral; la finalización de su campaña política el día 7 de noviembre del mismo año con una peregrinación —ya que iba como elemento esencial **un carro alegórico** en el que se mezclaban evidentemente **elementos de carácter religioso y electoral**, pues arriba de la plataforma se encontraban dos mujeres jóvenes que portaban propaganda electoral del candidato, hoy presidente municipal del ayuntamiento de Yurécuaro, Michoacán, por parte del PRI, además de una estatua de **la Virgen de Guadalupe**, **un estandarte con la imagen de la Virgen de Guadalupe**, una estatua de **san Judas Tadeo**, cuatro modelos **de urnas semejantes a las que se emplearon el día de la jornada electoral**, y diversos **rosarios**— entre otros actos de proselitismo político que fueron mezclados con elementos de connotación religiosa, violentando con ello la libertad del voto, la separación **Estado-iglesias**, **los principios de equidad** que deben regir en toda contienda electoral, y la libertad del voto que rige en materia electoral, lo que de manera tajante señala una violación al principio de legalidad que debe prevalecer en todo acto o resolución.

Lo que inminentemente constituyó la violación a un **principio constitucional** (separación Estado-iglesias) y la acreditación de **irregularidades graves**, que al ser cometidas durante toda la campaña electoral del entonces candidato, en atención al principio ontológico de la prueba; es decir, cuando una calidad específica se encuentra acreditada en **los puntos inicial y final de un periodo debe presumirse igualmente demostrada durante el lapso intermedio**, lo cual adopta la expresión específica de que probados los extremos los medios se presumen (*probatis extremis, media censentur probata*); y plenamente acreditadas, con todos y cada uno de los medios de prueba que fueron aportados para tal efecto, los cuales fueron estudiados y valorados por el Pleno de este Tribunal (sin olvidar que **se mantuvieron sin reparación**), dio como resultado que se afectaran directamente los principios rectores del sufragio: **independen-**

cia, imparcialidad y objetividad; si tenemos en cuenta que la propaganda electoral es una forma de comunicación persuasiva que trata 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 actúen de determinada manera, adopten cierta ideología o valores, cambien, mantengan o refuerzen sus opiniones sobre temas específicos y que se caracteriza por el uso de mensajes emotivos más que objetivos. Dicho en otras palabras, la voluntad de los electores, y como consecuencia inmediata los resultados de la votación recibida en las casillas que se instalaron en dicho municipio el día 11 de noviembre de 2007.

Por tanto, no se permitió la tradición laica del sistema jurídico mexicano; es decir, la emisión del sufragio derivado de la razón y la conciencia, y no mediante la influencia directa del factor religioso que se sustenta en la fe; vedando así **la libertad y la certeza** sobre la verdadera voluntad del elector, siendo de cabal importancia argüir que una característica consustancial del voto es la potestad de proceder por reflexión mental y por elección de la voluntad, no por violencia ajena, presión, necesidad o por cuestiones de determinismo ni fatalismo.

Irregularidades que finalmente **influyeron de manera determinante** en el ánimo del electorado del municipio de Yurécuaro, Michoacán, ya que si tomamos en consideración que la religión católica es practicada por la gran mayoría de los mexicanos, la utilización de imágenes como la Virgen de Guadalupe y san Judas Tadeo —por mencionar algunos— en su campaña electoral trajo como resultado que la mayoría de los ciudadanos que acudieron a las urnas el día de la jornada electoral apoyaran al candidato propuesto por el PRI; hecho que violó consecuentemente la libertad de discernimiento de los ciudadanos al momento de emitir el sufragio.

Como corolario de lo anterior es de recordarse que —en consideración de que la actividad de todo juzgador no debe reducirse a la obediencia ciega del precepto legal, ya que equivaldría a ser simples aplicadores del derecho—,

el Pleno del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo realizó una labor creadora de derecho decretando la nulidad de la elección del municipio de Yurécuaro, Michoacán, por la violación a un principio constitucional previsto en el artículo 130 de la Constitución federal, y la obligación decretada con base en dicho principio en el numeral 35, fracción XIX del Código Electoral del Estado de Michoacán, para los partidos políticos, de abstenerse de utilizar símbolos religiosos, así como expresiones, alusiones o fundamentaciones de carácter religioso en su propaganda; toda vez que, como para todos es sabido, un acto que es contrario a la ley suprema, es decir, la Constitución federal, “evidentemente no puede ser reconocido como válido”.

*Vigencia de la causal abstracta de nulidad
de elección por medio de la causal
de la nulidad de elección por violación
a principios constitucionales*

Los principios generales de derecho, como lo ha determinado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, son: verdades jurídicas notorias, indiscutibles, de carácter general, como su nombre lo indica, elaboradas o seleccionadas por la ciencia del derecho, de tal manera que el juez pueda dar la solución que el mismo legislador hubiera pronunciado si hubiese estado presente, o habría establecido si hubiera previsto el caso: siendo condición de los aludidos “principios”, que no desarmonicen o estén en contradicción con el conjunto de normas legales cuyas lagunas u omisiones han de llenar (Elizondo 2008).

De una interpretación sistemática y funcional de la CPEUM, podemos señalar que la causal abstracta de nulidad, sigue vigente por medio de la causal de nulidad por violación a principios constitucionales; ello, en virtud

de que, si bien es cierto que el Congreso reformó y adicionó, mediante decreto de fecha 6 de noviembre de 2007, el artículo 99 de la Constitución federal, señalando de manera precisa que sólo procederá la nulidad de una elección por causales que expresamente se establezcan en las leyes; de ninguna manera da como resultado que una elección en la que no se haya respetado el principio de legalidad en virtud de dicha reforma constitucional deba subsistir; ya que éste actúa como parámetro para que un Estado sea considerado como un verdadero Estado constitucional y democrático de derecho, pues en él, el poder tiene su fundamento y límite en sus normas jurídicas; por tanto, la violación a un principio constitucional, como en el caso de estudio: **“la separación del Estado y las iglesias”**, sin lugar a dudas tiene como consecuencia jurídica la nulidad de la elección; sin que ello signifique de ninguna forma la violación al citado artículo 99, ya que nuestra Carta Magna se rige con principios como “Soberanía; división horizontal y vertical del Poder Público; carácter representativo de los Órganos del Estado; Federalismo; Municipio; Democracia; Derechos Humanos; Justicia Social y Separación del Estado y las Iglesias, etc.”, que en atención al principio de supremacía constitucional, deben subsistir primordialmente al englobar los derechos fundamentales que contempla nuestra Constitución (individuales y sociales), que por su propia naturaleza deben prevalecer sobre los derechos individuales, a lo que se restringe en su alcance liberal.

Fuentes consultadas

- Borja, Rodrigo. 1997. *Enciclopedia de la política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Castellanos Hernández, Eduardo. 2005. *Derecho electoral en México. Introducción General*. México: Trillas.
- Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de Tabasco. 1996. Publicado en el suplemento al Periódico Oficial del Estado, número 5667 de fecha 28 de diciembre de 1996. Abrogado en 2008, al expedirse la Ley Electoral del estado de Tabasco (2008), publicada en el Periódico Oficial del Estado el 12 de diciembre de 2008.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco. 1918. Publicada en el Periódico Oficial 5 de abril de 1919. Última reforma Periódico Oficial del 12 de febrero de 2011.
- Covarrubias Dueñas, José de Jesús. 2003. Pacto Constitucional y Normas Electorales: Simbiosis Imprescindible. *Revista Sufragio*, núm. 3, Guadalajara, México: Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco.
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 1917. Publicada en el Diario Oficial el 5 de febrero de 1917. Poder Constituyente Originario México.
- Elizondo Gasperin, Ma. Macarita. 2008. "Metamorfosis de la causal abstracta de nulidad de elección en México (El Juez Constitucional Electoral y la Meta-Causal)". *Tecsisotecatl* 4, vol. 1 (junio). Disponible en <http://www.eumed.net/rev/tecsistecat/4/n4/meg.htm> (consultada el 1 marzo de 2011).
- Gordillo, Agustín. 2000. *Introducción al Derecho*. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo.
- Hernández Espíndola, Zeus Jesús. 2001. "Los principios generales del derecho. Algunas Consideraciones". *Nuevo Consultorio Fiscal* 287, año 15 (agosto).

- Hierro, José Luis del. 1997. *Introducción al derecho*. Madrid: Síntesis.
- Juicio de inconformidad TEEM-JIN-049/2007 y TEEM-JIN-050/2007 acumulados. Actores: Partido Acción Nacional y la Coalición por un Michoacán Mejor. Autoridad Responsable: Consejo Municipal Electoral de Yurécuaro, Michoacán. Disponible en <http://www.teemich.org.mx/images/stories/difusion/sentencias/2007/juiciosdeinconformidad/Yurecuaro/teem49y50yurecuaro.pdf>
- López, Olvera, Miguel Alejandro. 2005. Los Principios del Procedimiento Administrativo. En *Derecho Administrativo*, coords. David Cienfuegos Salgado y Miguel Alejandro López Olvera, 173-97. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Lozano, Antonio de Jesús. 1992. *Escriche Mexicano, Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia Mexicanas*. México: Orlando Cárdenas Editor.
- Molina, Juan Carlos. 1992. *Objetivismo jurídico*. Buenos Aires: Enciclopedia Jurídica omeba.
- Ovalle Favela, José. 1996. *Teoría general del proceso*. México: Harla.
- RAE. Real Academia Española. 1992. *Diccionario de la Lengua Española*, 2ª ed. Madrid.
- Recurso de inconformidad T.E.T.R.I.-013/2000. Actor: Partido Acción Nacional. Autoridad Responsable: Consejo Estatal Electoral del Instituto Electoral de Tabasco.
- Sánchez Vázquez, Rafael. 2004. *Los principios generales del derecho y los criterios del Poder Judicial de la Federación*. México: Porrúa.
- Sentencia SUP-JRC-487/2000 y su acumulado SUP-JRC-489/2000. Actores: Partido de la Revolución Democrática y Partido Acción Nacional. Autoridad responsable: Tribunal Electoral de Tabasco. Disponible en <http://www.te.gob.mx/coleccion/Superior/2000/JRC/SUP-JRC-0487-2000-1.htm> (consultada el 1 de marzo de 2011).

- SUP-JRC-96/2004. Actor: Coalición “Alianza Ciudadana”. Autoridad Responsable: Tribunal Superior Electoral del Estado de Yucatán. Disponible en <http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll/nJurisprudenciayTesis?f=templates&fn=default.htm> (consultada el 1 de marzo de 2011).
 - SUP-JRC-487/2007. Actor: Partido Acción Nacional. Autoridad Responsable: Tribunal Estatal Electoral de Oaxaca. Disponible en <http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll/njurisprudenciaytesis?f=templates&fn=default.htm>
 - SUP-JRC-99/2004
- TEPJF. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2007. “Religión debe mantenerse al margen de procesos electorales: TEPJF”. *Boletín de Prensa* no. 138/2007. Disponible en http://www.te.gob.mx/comunicacionsocial/boletines/boletines_prensa.asp (consultada el 1 de marzo de 2011).
- . 2003. *Diccionario de Derecho Electoral*, tomos I y II. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-Instituto Federal Electoral-Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
 - T.E.T.R.I-014/2000. Actor: Partido de la Revolución Democrática. Autoridad Responsable: Consejo Estatal Electoral del Instituto Electoral de Tabasco.
- Tesis S3ELJ 23/2004. “NULIDAD DE ELECCIÓN. CAUSAL ABSTRACTA (Legislación Tabasco y similares). *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, 200-1.

Sección
Entrevista



Conversando con George Philip^{*}

Enrique Ochoa Reza^{**}

Enrique Ochoa Reza (EO): Profesor, muchas gracias por estar con nosotros y por aceptar hacer la entrevista para la revista *Justicia Electoral*.

George Philip (GP): Gracias por invitarme a estar aquí.

EO: ¿Qué factores influyeron en las elecciones parlamentarias en el Reino Unido en 2010?

GP: El hecho de que el gobierno laborista ha estado en el poder por 13 años y de que algunas personas desearon un cambio de gobierno. También la personalidad de los líderes, y que Gordon Brown no es el más carismático, políticamente hablando; es un poco introvertido, tenso y no es una persona muy popular.

También contó la recesión económica que impactó en todo el mundo desde 2008. Aunque en mi opinión, el Partido Laborista manejaba bien esta crisis, este conflicto.

Por otro lado, el primer mandatario en potencia, David Cameron, es joven, carismático, tiene una muy buena imagen en los medios y tiene popularidad personal.

^{*} Doctor en Filosofía por el Nuffield College. Actualmente es jefe del Departamento de Gobierno y profesor de la London School of Economics and Political Science.

^{**} Director del Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

EO: Claro, hablaba usted de popularidad y liderazgo, ¿qué tan importantes e influyentes fueron los debates entre los líderes parlamentarios en el contexto de la campaña electoral?

GP: Lo irónico es que en el primer debate que vi, fue Nick Clegg, el demócrata-liberal, el que debatió mejor y tuvo mucho apoyo varias semanas después del debate debido a su participación. Pero al final los liberales no ganaron ningún terreno previo a las elecciones. Y aunque ganó el debate, Clegg no ganó la campaña.

EO: Es cierto. ¿Cómo explica que en algún momento durante la campaña parecía que tres partidos políticos distintos tenían posibilidades de ganar la elección?

GP: Pues los liberal-demócratas no tenían muchas posibilidades de ganar; tenían posibilidad de “robar gobierno”, como suele decirse. Lo que es interesante es que todos los analistas pensaron que la solución más probable era una relación de colaboración entre los laboristas y los liberal-demócratas. Y por esto Brown habló muy favorablemente a Clegg durante el debate. Casi no se oponía a Clegg durante esta discusión. Siempre dijo “estoy de acuerdo con usted”, “estoy de acuerdo con la posición democrática-laboral”, para fortalecer la posibilidad de crear una coalición laborista-liberal-democrática, que al final no pasó.

Considero que una cosa que no se ha mencionado mucho en ese aspecto es que el último líder de los liberal-demócratas, Paddy Ashdown, recibió ciertas garantías de parte de Tony Blair sobre el hecho de que los laboristas aceptarían cambios en el sistema electoral. Hizo esta garantía y no lo cumplió, y por eso creo que había cierta enemistad personal entre los laboristas y los liberal-demócratas. Y claro, Brown pensó apoyarse con Clegg, quien lo rechazó. Fue casi como un matrimonio en el que una parte está enamorada y la otra para nada. Muy interesante este debate.

EO: Eso explica la relación entre los liberal-demócrata y los laboristas. ¿Pero qué explica que dos partidos políticos con ideología distinta, el conservador y los liberal-demócrata, pudieran formar una coalición de gobierno? ¿Y qué sucede cuando la filosofía política es distinta para la toma de decisiones de política pública?

GP: Ésa es muy buena pregunta. Muchos británicos podrían plantearse exactamente la misma cuestión.

Para mí es un poco como —tomándolo con sentido del humor—, el matrimonio: hay de dos tipos: los de amor y de conveniencia. Puede tener éxito un matrimonio de conveniencia si las dos partes están de acuerdo. Pero el problema llega cuando una de las partes está enamorada y la otra no, y eso es un poco lo que hemos visto en esta situación. Mucha gente luchó por los liberal-demócratas y no querían mantener una relación con los conservadores. Fueron casi enemigos, rivales. Fue un gran choque cuando los liberal-demócratas decidieron hacer la alianza con Cameron.

Creo que la política personal de los tres líderes condujo a la relación entre Clegg y Cameron, porque Brown era muy poco popular entre los otros dos, lo cual fue un factor en la relación. Clegg estaba un poco “enamorado” al aliarse con los conservadores y Cameron es muy cínico; su “amor” era más por ser el primer mandatario que por tener una alianza con los demócratas.

EO: En este sentido, ¿piensa usted que los ciudadanos se preocupan por el nivel de subrepresentación que tiene el sistema electoral en Gran Bretaña? ¿Considera que hay espacio para poder reformar el sistema electoral y poder introducir representación proporcional?

GP: Mis respuestas a cada pregunta son no y sí. A la opinión pública no le interesa mucho este asunto, francamente. Hay cierto apoyo del sistema, que aunque no hace justicia produce un gobierno claro y no de par-

tidos pequeños, que es el problema con la representación proporcional. Por eso no es seguro que vayan a cambiar cosas.

En segunda, hay una responsabilidad pragmática de los electores, así como de muchos actores y distritos parlamentarios. El voto depende de quién es el primer lugar, quién es el segundo, y se vota así. La mayoría de veces se vota por el candidato con mayor probabilidad de derrotar al conservador o al laborista, **y no por su propia voluntad**. Entonces no podemos estar seguros que este cambio de sistema electoral, si se hace, va a tener un electorado. Porque ellos, después de un cambio, prefieren votar por su propia preferencia.

Creo que el sistema de representación proporcional es mejor, porque es más honesto. Es decir, da menos posibilidad de una solución injusta en alguna elección. Tal como sucedió en Estados Unidos en 2000, cuando Al Gore ganó el voto popular, y George W. Bush quedó en la presidencia. Ése fue un criterio equivocado. Es mejor tener un sistema de representación proporcional que no lo permita.

EO: Así es. Ahora, si bien el Partido Liberal Demócrata es indispensable para formar la coalición y el gobierno, ¿qué tan influyente es el partido ya en la toma de decisiones de política pública?

GP: Ése es un argumento que usa la gente que se opone a la representación proporcional, que los liberales ya tienen una ventaja de localización en medio del campo y pueden negociar por todas partes. Si un partido grande tiene mayoría, tiene legitimidad; si no la tiene, deberá negociar con los liberales. Eso es injusto. No estoy seguro de si creo ese argumento.

Había conflictos fuertes en la coalición. Por ejemplo, Clegg dijo abiertamente en la campaña que no aceptaría aumentar las matrículas de los estudiantes a un nivel más alto del que existía en ese momento. Pero el gobierno lo ha hecho, y los liberales tienen que votar a favor de este cambio que se había denunciado en la oposición.

Hay excepciones. Pero los liberal-demócratas saben que van a hundirse en los últimos meses o años, quizás. Su única posibilidad es esperar el referendo anual o pasar cinco años en gobierno y detener al pueblo diciendo “bueno, estuvimos en el gobierno y tenemos experiencia en la política, hemos hecho un buen trabajo”. Respecto a si la coalición es un éxito, existe la posibilidad de que los liberal-demócratas puedan aprovecharlo.

EO: ¿El Partido Laborista, desde la elección, ha cambiado de liderazgo, ha repuntado su condición como partido de oposición y podría estar recuperándose para aspirar al gobierno en el futuro?

GP: Las encuestas dan más o menos un empate entre los conservadores y los laboristas en estos momentos. Los laboristas tienen cierta ventaja con el nuevo líder, que es un poco más carismático que Brown. Tampoco la economía está muy bien, se ha dado una cierta recuperación económica desde 2009, pero los impuestos han subido, se acortó el presupuesto público y hay mucha impopularidad por parte del gobierno.

El problema con los laboristas es que si se presenta una crisis económica sería los conservadores van a recuperar su popularidad. Considero que por esta debilidad, el Partido Laborista va a perder. No hay muchas cosas que pueda hacer para frenar esta posibilidad.

EO: ¿Percibe que puede haber la posibilidad de que sea la futura competencia electoral una carrera de tres partidos? ¿O considera que el sistema británico no es tripartito, sino básicamente bipartito?

GP: Lo más probable es que vamos a ver un cambio en el escenario partidario. Lo hemos visto ya en Escocia en cierta medida, y en Gales; no es normal que en localidades donde algunos partidos son dominantes o partidos minoritarios tengan sedes locales.

Por ejemplo, mi casa está en Oxford, y aunque es una ciudad bastante grande, no tiene ningún conservador electo en el municipio, no ganan en nada. Y los verdes¹ que son bastante pequeños en política nacional, tienen una presencia bastante competitiva en el municipio.

La idea de tener un sistema de tres o cuatro partidos existe, y por eso el tabú ya ha sido roto.

EO: Permítame hacerle dos últimas preguntas, comparando el caso de Reino Unido con el de México. Primero, en México no habían sido comunes las coaliciones, ahora lo son más, pero son coaliciones electorales, no necesariamente para formar gobierno, que es lo que hemos conversado sobre el caso de Reino Unido. ¿Qué ventajas o desventajas ve en esta comparación entre las coaliciones electorales en México y las coaliciones de gobierno en el Reino Unido?

GP: México tiene un sistema presidencial y muchas formas de coaliciones tienen que ver con la preparación para el gran contexto electoral presidencial, por ejemplo en el Estado de México este año. Se ha dicho que es un caso de práctica para la elección presidencial.

En México, las coaliciones son matrimonios de conveniencia y no de amor. Le doy otro ejemplo, que es Chile, con otra situación. Ahí se vive más un matrimonio de amor y se han formado claves antes de las elecciones sobre lo que estarían dispuestos a hacer. El problema con este tipo de cosas es que un partido que es miembro de la coalición desde antes, puede perder su identidad y convertirse en una sucursal del partido más grande, y decir las mismas cosas.

¹ Las denominaciones Partido Verde y los verdes hacen referencia principalmente a partidos políticos de tendencia ecologista.

Vivimos tiempos interesantes, pero creo que es difícil ver un matrimonio de amor en México, porque hay distinciones fuertes en algunos aspectos del ser humano que son fundamentales, como aborto, divorcio, casamiento en parejas homosexuales, etcétera. Y si no hay acuerdos sobre ese tipo de línea, difícilmente habría una coalición.

EO: Como usted sabe, a partir de la reforma constitucional y legal de 2007-2008, en México el modelo de comunicación política se reserva para tiempos administrados por el Instituto Federal Electoral (IFE), y por otro lado se han establecido restricciones para las campañas negativas. Esto es diferente en el Reino Unido. ¿Qué impacto tiene la diferencia de modelo de comunicación política en el ejercicio de libertades de comunicación con los ciudadanos y las campañas negativas con respecto a obtener el voto popular?

GP: Considero que hay dos cosas. Uno, el experimento mexicano es muy interesante; es la idea de crear un sistema justo de campaña, después de algunas cosas que se dijeron en 2006 que fueron poco menos que respetables.

La segunda es que en Gran Bretaña sí está prohibido tener campañas negativas contra la oposición, pero anteriormente no se imponía la ley. Esta vez se dio un primer caso donde la ley se impuso y un candidato electo perdió su sede después de haber sido elegido, por mentir sobre sus oponentes. Mentir sobre el rival siempre era ilegal, pero las Cortes nunca pensaron intervenir en la política. Ahora sí lo hacen. Eso es un punto de discusión muy interesante.

EO: En cuanto al acceso de radio y televisión en las campañas en el Reino Unido, aquí está limitado a espacios públicos administrados por el IFE, ¿en el Reino Unido cómo funciona y qué impacto tiene?

GP: Tenemos un sistema oligopólico de los medios de comunicación. La BBC es muy grande; no es un monopolio exactamente, pero tiene una

posición dominante. La BBC negocia espacios para los partidos. Éstos dependen del porcentaje de voto que un partido gana en la elección inmediata pasada. Por ejemplo, los muy pequeños tienen cinco minutos de participación y los grandes como dos o tres horas, pero todos tienen cierta representación. Creo que el sistema de la BBC está bien, siempre hay partidos políticos con tiempo en los medios y es razonable.

También hay medios libres, que pueden aceptar o no noticias de los partidos políticos. En este asunto hay un tope de lo que los partidos tienen libertad en gastar, pero es bastante alto y la prensa es, en cierta medida, cara. Eso a veces es controvertido.

Por ejemplo, en 1992 un periódico muy popular, *The Sun*, señaló que ellos habían ganado la elección por los conservadores. Después tuvieron que explicar un poco más su postura debido a que los conservadores manejaron muy mal la economía. Si la prensa tiene un rol independiente, puede cambiar votos.

EO: ¿Pueden ser determinantes la radio y la televisión para el resultado de una elección?

GP: Si la elección es muy estrecha y unos miles o centenares de votos pueden cambiar el sentido de ésta, sí, claro que los medios pueden ser un tanto decisivos. Sin embargo, en muchos casos es muy claro quién va a ganar. En 1997 y 2005 fue muy abierto el contexto, era obvio quién iba a ganar. En 2010 fue muy estrecha la diferencia, fue más tensa la situación, lo que pasó al final fue una difícil elección.

EO: Muchas gracias por compartir estos conceptos y apoyar la difusión de ideas y experiencias comparativas del caso Reino Unido-México para los lectores de *Justicia Electoral*.

Sección
Documental

Candidatos independientes y sistema de elección

61-2009

Inconstitucionalidad

Sala de lo Constitucional
de la Corte Suprema de Justicia.
San Salvador, a las nueve horas
con treinta minutos del día
veintinueve de julio de dos mil diez

El presente proceso de inconstitucionalidad ha sido promovido por el ciudadano Félix Ulloa hijo, abogado y notario, del domicilio de San Salvador, a fin de que este Tribunal declare la inconstitucionalidad de los arts. 211, 215, 216, 218, 239, 250 inc. 1° y 262 inc. 6° del *Código Electoral (CE)*, emitido mediante el Decreto Legislativo n° 417, de 14-XII-1992, publicado en el Diario Oficial n° 16, tomo 318, de 25-I-1993, y reformado mediante: el Decreto Legislativo n° 666, de 29-IX-1993, publicado en el Diario Oficial n° 183, tomo 321, de 1-X-1993; el Decreto Legislativo n° 855, de 21-IV-1994, publicado en el Diario Oficial n° 74, tomo 323, de 22-IV-1994; el Decreto Legislativo n° 669, de 22-VII-1999, publicado en el Diario Oficial n° 158, tomo 344, de 27-VIII-1999; el Decreto Legislativo n° 843, de 13-X-2005, publicado en el Diario Oficial n° 203, tomo 369, de 1-XXI-2005; y el Decreto Legislativo n° 502, de 6-XII-2007, publicado en el Diario Oficial n° 1, tomo 378, de 3-I-2008, por la supuesta violación a los arts. 72 ord. 3°, 78, 80 inc. 1° y 126 de la Constitución (Cn.).

Las disposiciones impugnadas establecen:

Código Electoral.

“Art. 211.- En la solicitud de inscripción de planillas totales para Candidatos a Diputados al Parlamento Centroamericano, se hará mención expresa del Partido o Coalición contendientes por los cuales se postula, con el objeto de ser registrados en el libro debidamente legalizado, que para tal efecto llevará el Tribunal. --- Los partidos políticos podrán solicitar la inscripción de candidaturas de una misma persona para el cargo de Diputados al Parlamento Centroamericano y Diputados a la Asamblea Legislativa, pero en ningún caso podrán ejercerse ambos cargos simultáneamente.

Art. 215.- La solicitud de inscripción de planillas y todos los documentos necesarios se presentarán al Tribunal, dentro del periodo de inscripción. --- Son documentos necesarios para la inscripción: 1) Certificación de la partida de nacimiento del Candidato postulado o el documento supletorio en su caso; 2) El carné electoral o fotocopia del mismo o constancia de inscripción en el Registro Electoral; 3) Certificación del punto de acta en el que consta la designación del Candidato postulado hecha por el Partido Político o Coalición postulante, de conformidad con sus estatutos o pacto de coalición; 4) Certificación de la partida de nacimiento o documento supletorio del padre o de la madre del Candidato postulado o de la resolución en que se concede la calidad de salvadoreño [a] cualquiera de los mismos; y 5) Constancia de afiliación extendida por el representante legal del Partido Político proponente. --- Los candidatos antes mencionados contarán con un plazo de sesenta días a partir de la fecha de la toma de posesión para presentar ante el Tribunal Supremo Electoral la Solvencia de Impuesto de Renta, en su caso, finiquito de la Corte de Cuentas de la República y Solvencia Municipal

del domicilio del candidato[:] en caso no las presentaran dejarán de ejercer sus funciones siendo sustituidos por sus respectivos suplentes hasta que cumplan con los requisitos mencionados.

Art. 216.- El conjunto de candidatos inscritos para Diputados por las quince circunscripciones, forman las planillas totales respectivas de los Partidos Políticos o Coaliciones contendientes a favor de las cuales se emite el voto.

Art. 218.- En la solicitud de inscripción de planillas totales de candidatos postulados; se hará mención expresa del Partido o Coalición de Partidos por los cuales se postula. --- No podrá inscribirse la candidatura de una misma persona para el cargo de Diputado, más que por una sola circunscripción.

Art. 239.- El Tribunal elaborará el modelo de las papeletas conforme a las candidaturas inscritas, separando en el frente, claramente, el espacio correspondiente a cada uno de los Partidos Políticos o Coaliciones contendientes, en el que se imprimirá el nombre del Partido o Coalición, sus respectivos colores, siglas, distintivos o emblemas, las cuales en sus tonalidades y diseños serán previamente aprobados por los Partidos Políticos o Coaliciones contendientes, a más tardar cuarenta y cinco días antes de la celebración de las elecciones. En este mismo frente se imprimirá el tipo de elección de que se trate. --- En el reverso, las papeletas llevarán impresos el sello del Tribunal, el escudo de la República, un número correlativo de orden por papeleta y un número que coincida con el de la Junta Receptora de Votos a que corresponde, con un espacio para la firma del Secretario y el sello de la Junta Receptora de Votos correspondiente. --- Los espacios destinados en la papeleta para cada Partido Político o Coalición, serán sorteados entre los Partidos Políticos o Coaliciones contendientes, con la presencia de los representantes de éstos ante el Tribunal, en la fecha que indique éste. --- Los últimos tres dígitos del número correlativo correspondiente al número de orden de

las papeletas, impreso en el reverso de éstas deberá ser retirado al ser entregadas al votante. Para tal efecto se perforará la esquina en que estén impresos los últimos tres dígitos de dicho número. El Secretario de la Junta Receptora de Votos será quien desprenda la esquina perforada en que aparezca[n] los referidos dígitos del número correlativo, y los colocará en un depósito especialmente destinado para ello. --- Las papeletas de votación para los diferentes tipos de elección deberán estar impresas a más tardar veinte días antes de la celebración de las elecciones de que se trate y en la medida en que se vayan imprimiendo se irá poniendo a disposición, de los Partidos y Coaliciones contendientes así como de la Junta de Vigilancia, un modelo de cada una de ellas [sic] para Presidente y Vicepresidente, Diputados y Concejos Municipales, según el caso, a fin de que éstos constaten que en dichas papeletas estén los símbolos y divisas de los Partidos o Coaliciones contendientes y que no hayan demás [sic]o falte alguno en la papeleta de que trate.

Art. 250 [inc. 1º].- El ciudadano emitirá su voto haciendo cualquier marca, en el espacio del Partido Político o Coalición de su simpatía, que evidencie inequívocamente el voto.

Art. 262 [inc. 6º].- Cuando un partido político o coalición obtenga uno o más Diputados, se entenderán electos los inscritos por orden de precedencia en la planilla.”

Han intervenido en el proceso, además del demandante, la Asamblea Legislativa y el Fiscal General de la República.

Analizados los argumentos y considerando:

I. En el trámite del proceso, los intervinientes expusieron lo siguiente:

1. A. Los motivos de inconstitucionalidad alegados por el ciudadano Félix Ulloa hijo pueden resumirse de la siguiente manera:

a. Violación a los arts. 72 ord. 3° y 126 Cn., por parte de los arts. 211 y 215 inc. 2° núm. 3 del CE.

El demandante manifestó que en el texto de los arts. 72 ord. 3°, 126, 151 y 202 Cn., quedan claramente establecidos los requisitos constitucionales que deben reunir los candidatos que se presenten a cada uno de los tres tipos de elecciones para optar a cargos electivos que contempla nuestro sistema político en el art. 80 Cn.

Cumpliendo con el mandato constitucional —continuó—, todo candidato al cargo de Presidente de la República, además de reunir los requisitos de pertenecer al estado seglar, edad, moralidad e instrucción notarias y el estar en el ejercicio de sus derechos ciudadanos, debe estar afiliado a uno de los partidos políticos reconocidos legalmente.

A los candidatos a miembros de los concejos municipales —siguió— se les exige ser mayores de 21 años de edad y ser originarios o vecinos del municipio, no así el requisito de estar afiliados a uno de los partidos legalmente reconocidos. Sin embargo, el mismo art. 202 Cn., dejó al legislador secundario la potestad de adicionar dicho requisito cuando en su inc. 2° parte final concluye: “[...] y sus demás requisitos serán determinados por la ley”.

Diferente a los dos casos anteriores —observó— son los requisitos exigidos por nuestra Constitución para ser candidato a diputado (de la Asamblea Legislativa o del Parlamento Centroamericano [PARLACEN]). No se demanda el estar afiliado a uno de los partidos políticos reconocidos legalmente ni se deja al legislador secundario la facultad de adicionarle más requisitos, como en el caso de los concejos municipales.

Los arts. 211 y 215 inc. 2° núm. 3 del CE, al exigir la postulación por un partido político para ser candidato a diputado al PARLACEN y a la Asamblea Legislativa, violan el art. 126 Cn., que establece de manera taxativa los requisitos que se deben reunir para ser inscrito en dicha candidatura.

Por tanto, solicitó que se declare la inconstitucionalidad de ambas disposiciones del CE.

Aclaró que, con lo expuesto, no estaba expresando ninguna opinión en contra de que los partidos políticos puedan y deban presentar sus propios candidatos. Dichos candidatos los pueden presentar a los electores por medio de planillas totales o parciales. Su opinión es que los candidatos a diputados deben ser inscritos, tanto si los presentan los partidos políticos en sus listas o planillas como si se presentan por cualquier otro medio expresamente regulado en la ley.

Luego pasó a explicar porque —en su opinión—, además de los anteriores argumentos, el art. 85 Cn., no puede ser invocado para justificar que no se pueda optar a cargos de elección popular sin ser propuesto por un partido político.

(i) Argumento histórico.

La Constitución vigente —reseñó— mantuvo el rango constitucional reconocido a los partidos políticos desde las Constituciones de 1950 y 1962, pero de una manera muy peculiar, al establecer aquella en su art. 85 que “[e]l sistema político es pluralista y se expresa por medio de los partidos políticos, que son el único instrumento para el ejercicio de la representación del pueblo dentro del Gobierno”.

Una interpretación exegética y “antihistórica” de tal disposición —cuestionó— ha generado un monopolio en la representación de la soberanía popular por parte de los partidos políticos, creando una partidocracia constitucionalmente garantizada, en perjuicio de otras formas asociativas, cuya legitimidad y capacidad de organización y representación está fuera de toda duda.

Explicó que en el periodo 1982-1983, cuando existía la real posibilidad de acceder al gobierno mediante acciones armadas de grupos insurrec-

tos, plasmar en el texto constitucional la exclusividad de los partidos políticos como únicos instrumentos para la representación del pueblo dentro del gobierno era un esfuerzo por deslegitimar aquellas opciones.

Para ilustrar lo anterior, citó el Informe Único de la Comisión de Estudio del Proyecto de Constitución (IUCEPC): “para la defensa del sistema democrático y, conforme a las realidades nacionales, la Comisión incluye *un concepto adicional de limitación*: Circunscribe a los partidos políticos la expresión de ese pluralismo democrático representativo, de manera que no se permita que otra clase de instituciones con distintas finalidades, se arroguen la representación popular y la participación en el quehacer gubernamental” (resaltado por el demandante).

Según los constituyentes —explicó—, las instituciones que se podían arrojar la representación eran la “multiplicidad de instituciones que sin formar parte de la estructura gubernamental, influyen la formulación de las decisiones políticas”, de las cuales forman parte “las asociaciones profesionales, gremiales, sindicales y políticas”, las cuales “pueden inclusive llevar a concepciones totalitarias como la de los estados [*sic*] corporativistas” (IUCEPC).

Finalizado el conflicto e integradas en partidos políticos las organizaciones armadas y las que les servían a éstas de base social, no tiene ningún sentido reclamar ese privilegio para los partidos políticos y negar la participación de otros grupos ciudadanos que deseen participar con candidatos propios, con fines eminentemente democráticos y representativos, alejados de cualquier propósito reivindicativo, gremial o corporativo, pero que no quieren pasar por las estructuras de los partidos políticos vigentes, por no aceptar las prácticas ni las formas de hacer política de la actual partidocracia.

Por otro lado, argumentó que la Constitución señala, entre los requisitos para ser candidato a Presidente o Vicepresidente de la República, el

“estar afiliado a uno de los partidos políticos reconocidos legalmente” (art. 151), y que, en cambio, cuando se refiere a los diputados al PARLACEN y a la Asamblea Legislativa, no establece tal condición para optar a cualquiera de dichos cargos.

Los mismos constituyentes —insistió— nos confirman que su temor de que el gobierno cayera en manos de organizaciones con vocación totalitaria o corporativista les hizo poner el cerrojo para evitar el acceso al gobierno de personas que no fuesen miembros de un partido político en los requisitos para ser candidato a la Presidencia y a la Vicepresidencia de la República.

Ilustró lo anterior con el siguiente pasaje de IUCEPC: “A los requisitos ya establecidos en la Constitución de 1962 se ha agregado el de estar afiliado a uno de los partidos políticos reconocido legalmente. --- Este agregado está en consonancia con lo dispuesto en el artículo 85 del proyecto que estatuye que los partidos políticos son el único instrumento para el ejercicio de la representación del pueblo dentro del gobierno. La Comisión estima que el Presidente ejerce una alta representación popular y que, por consiguiente, debe pertenecer a un partido político [...]”.

Consideró que la concepción presidencialista de los constituyentes les limitó la perspectiva, al entender “gobierno” como sinónimo de Órgano Ejecutivo. Por ello, al resto de cargos de elección popular, como los diputados, no les exigieron tal requisito, pues en ese momento no recordaron que el gobierno está compuesto de tres órganos fundamentales: el legislativo, el ejecutivo y el judicial.

(ii) El gobierno de El Salvador.

Manifestó que cuando el constituyente se refiere al “gobierno” en el art. 85 Cn., lo entiende como sinónimo de Órgano Ejecutivo, considerando que se debía blindar la “alta representación popular” que ejerce el Presidente

de la República, imponiendo como requisito para presentarse como candidato a ese cargo el pertenecer a uno de los partidos políticos reconocidos legalmente.

Los constituyentes sabían muy bien que el único cargo electivo que exigiría la afiliación a un partido político era el de Presidente de la República, pero cometieron el error de escribir “gobierno” cuando estaban pensando en el máximo representante del Órgano Ejecutivo. Esta situación ha permitido que el legislador secundario viole el derecho político de los ciudadanos a optar a cargos públicos que consagra el art. 72 ord. 3° Cn., al obligar mediante las normas del Código Electoral impugnadas a afiliarse a un partido político para optar al cargo de diputado.

Y la violación a este derecho constitucional —insistió— se muestra claramente cuando, interpretando incorrectamente el art. 86 inc. 2° Cn., el legislador exige a los candidatos a diputados su afiliación partidaria, pero no a los miembros del Órgano Judicial, que según el art. 86 inc. 2° Cn., es uno de los tres órganos fundamentales de gobierno. Por lo que la disyuntiva queda palmariamente “desnuda”; o se exige a los candidatos que se presentan para optar a cargos de los tres órganos fundamentales del gobierno el estar afiliados a un partido político —lo cual sería una “lectura exegética” y ajena al espíritu de la norma constitucional—, o no se hace tal exigencia a los aspirantes al cargo de diputado o de Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, entendiendo que la misma es exclusivamente para el cargo de Presidente de la República —tal como consigna el art. 151 Cn.—.

(iii) El Derecho Internacional y la protección de los derechos humanos.

El derecho a elegir y a ser electo —dijo— es un derecho humano fundamental. Seguidamente, citó el art. 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

Por diversas razones —manifestó— algunos Estados condicionan o limitan el ejercicio pleno de tal derecho, como es el caso de nuestro país.

En la protección de derechos fundamentales que las normas del Derecho interno —por las razones que fuere— no garantizan plenamente, el Derecho de los derechos humanos provee herramientas interpretativas que son aplicables a la protección de derechos políticos y electorales. Entre ellos citó el principio “*pro homine*”, según el cual, siempre que haya una relación conflictual entre el Estado y el ciudadano, se presume que el Estado violenta los derechos del particular.

Por otro lado, manifestó que era conveniente examinar a nivel de Derecho comparado cómo otros sistemas jurídicos han evolucionado, favoreciendo la participación ciudadana en la vida política de la sociedad democrática. Citó el caso de México, que incluyó el principio de la interpretación expansiva en su reforma constitucional de 2007. Además, comentó el *Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos*, sentencia de 6-VIII-2008, Serie C Nº 184, en el cual la Corte Interamericana de Derechos Humanos falló que el Estado mexicano debía modificar su legislación interna, a manera de garantizar los derechos político-electorales de sus ciudadanos que, por no pertenecer a un partido político, se sienten afectados en los mismos. Por último, mencionó que la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió, para el Estado de Yucatán, que la Constitución no prohíbe las candidaturas independientes para cargos de elección popular.

Siguió diciendo que el art. 144 Cn., obliga a modificar las normas infraconstitucionales del CE que contravengan lo dispuesto en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH). Al respecto, mencionó que el art. 23.2 de la CADH, que regula los derechos políticos, establece: “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”. Es decir, que, dentro del marco regulatorio de los derechos políticos a elegir y a ser electo, no se considera la obligación de afiliación partidaria que ha impuesto el CE. Además,

consideró que se debía tomar en cuenta el compromiso asumido por los Estados signatarios de la CADH de adecuar sus normas de Derecho interno a la misma (art. 2).

Por las razones anteriores, *solicitó a esta Sala que declare la inconstitucionalidad de los arts. 211 y 215 inc. 2° núm. 3 del CE*. Agregó que, entonces, las candidaturas de los ciudadanos que deseen postularse como candidatos a diputados a la Asamblea Legislativa y al PARLACEN pueden presentarlas tanto los partidos políticos como cualquier otra entidad u organización de conformidad con la ley, garantizándoseles el derecho a optar a cargos públicos (art. 72 ord. 3° Cn.).

b. Violación a los arts. 78 y 80 inc. 1° Cn., por parte de los arts. 215, 216, 218, 239, 250 inc. 1° y 262 inc. 6° del CE.

Manifestó que el art. 78 Cn., establece que el voto será libre, directo, igualitario y secreto. De estas cuatro características, cuya observancia es la base misma de nuestro sistema de democracia representativa, la segunda —el carácter directo— está siendo violada por los artículos mencionados del CE, relativos a elecciones de diputados a la Asamblea Legislativa y al PARLACEN. Concretamente, se obliga a los ciudadanos a votar por un partido o coalición, no por los candidatos, que son los depositarios de la voluntad popular delegada por el pueblo soberano al momento de emitir su voto.

Por otro lado, señaló que el art. 239 inc. 1° del CE interpone al partido político o coalición contendiente entre el elector y los candidatos inscritos, violentando la naturaleza directa del voto, o sea, de poder votar por el candidato de la preferencia del elector; hecho que se consuma con el art. 262 inc. 6° del CE. Es decir que la elección ya fue realizada por el partido político o coalición, y cuando el ciudadano marca en la papeleta de votación las siglas y emblema del partido o coalición, lo que hace es validar o legitimar la elección hecha previamente por ambas entidades. El ciudadano

no vota por su representante, sino por un sujeto intermediario llamado “partido político” o “coalición”, quien, a su vez, ya hizo la elección del orden en que los candidatos ocuparán los puestos que gane el partido político o coalición.

Añadió que con el sistema actual de planillas, establecido en los arts. 215, 216 y 218 del CE, los partidos políticos se han vuelto intermediarios de la representación popular, base fundamental de la democracia representativa. Son ellos los que eligen y priorizan el orden de prelación mediante el actual sistema de planillas cerradas y bloqueadas.

Sin desconocer —acotó— el derecho que tienen los partidos políticos y coaliciones de proponer candidatos a diputados y a concejos municipales mediante listas electorales, es necesario, en relación con la característica del voto de ser directo, que se cambie el sistema inconstitucional de planillas bloqueadas y cerradas y se devuelva a los ciudadanos la facultad soberana garantizada por nuestra Constitución y los instrumentos internacionales suscritos y ratificados por nuestro país de elegir libremente a nuestros representantes. Ello sólo será posible si se permite la elección de diputados mediante listas abiertas, para que el elector vote directamente por el candidato de su preferencia.

Por las razones anteriores, *pidió a esta Sala que declare inconstitucionales las mencionadas disposiciones del CE que violan el derecho constitucional a votar de forma libre y directa.*

B. a. Mediante auto pronunciado el 8-I-2010, este Tribunal previno al demandante para que: (i) manifestara si el art. 80 inc. 1º Cn., era invocado como parámetro de control y, de ser así, atribuyera el contenido necesario y estableciera cuál de las disposiciones impugnadas era la que lo vulneraba, así como los argumentos que hicieran evidente la supuesta vulneración, y (ii) manifestara si impugnaba los arts. 215, 216, 218 y 250 del CE, y en caso de ser así, les atribuyera el contenido normativo, expresara el parámetro de control supuestamente vulnerado y las razones que hicieran evidente la confrontación normativa.

b. Por medio de escrito presentado el 21-I-210, el ciudadano Félix Ulloa intentó subsanar las anteriores prevenciones, manifestando —con respecto a la primera— que el art. 80 Cn., es la norma que determina quiénes son los funcionarios que sustentan su origen en la voluntad popular. Quiere decir que el resto de normas constitucionales que regulan los procesos en los cuales se materializa la elección popular están vinculadas con aquella “norma esencial”, sin la cual tales normas no tendrían ningún “sustento político” ni “constitucional”. Entonces, si la “norma genérica” del art. 80 Cn., es la que da lugar a otras regulaciones normativas que materializan lo preceptuado en ella, la vulneración por el legislador secundario —a través de los arts. 211, 215, 216 y 218 del CE— de las normas constitucionales que desarrollan sus preceptos —como el art. 126 Cn.— de igual manera violentan el art. 80 Cn.

En relación con la segunda prevención, manifestó que impugnaba el art. 250 inc. 1° del CE porque obliga al ciudadano a emitir su voto por un partido político o coalición, privándolo de dar su voto en forma directa, como ordena el art. 78 Cn.

Finalmente, expresó que impugnaba el “sistema de planillas” que establecen los arts. 215, 216 y 218 del CE. Dicho sistema obliga al ciudadano a votar por una planilla inscrita por un partido político o una coalición, no permitiendo votar por un candidato determinado; lo que viola el art. 78 Cn., según el cual el voto debe ser directo.

Agregó que los arts. 215, 216 y 218 del CE son contradictorios entre sí, ya que, mientras el art. 215 del CE exige en forma exagerada que el candidato personalice su identidad —supuestamente con el propósito de que se cumpla con el requerimiento constitucional del voto directo—, el art. 216 del CE anula totalmente tal posibilidad, por el hecho de que el candidato ingresa a una lista cerrada en la que su nombre ha desaparecido. Así, en el momento de la emisión del sufragio por parte de los ciudadanos, el

candidato ha desaparecido como persona, habiendo sido sustituido por la bandera de un partido.

También señaló que, cuando el ciudadano llega a una mesa de votación, le ofrecen una papeleta que contiene unos signos convencionales que identifican a los partidos y se le exige que marque tales signos, aquél no sabe quién o quiénes son las personas que están escondidas detrás de esos signos. Su voto no es libre ni directo. Si la libertad consiste en que a nadie se le puede constreñir más allá de lo legítimo y razonable, el ciudadano no es libre cuando se le exige que avale a una persona que no conoce, y si, además, no encuentra a la persona que desea que la represente, su voto no es directo. O sea que la figura central del sistema político salvadoreño, que es la democracia representativa, desaparece.

C. Por medio de Auto de 24-III-2010, *esta Sala declaró improcedente la supuesta violación de los arts. 211, 215, 216 y 218 del CE al art. 80 inc. 1° Cn.*, la cual el actor fundamentaba en que, si esta disposición constitucional era la “norma primaria” en cuanto al origen popular de los cargos de gobierno, al violar aquéllas disposiciones legales el art. 126 Cn. —que es desarrollo del art. 80 inc. 1° Cn.—, también violan éste.

El rechazo de este Tribunal se basó en que *ninguna disposición constitucional puede ser considerada como de rango superior o como “norma primaria” de la cual derivan otras normas constitucionales*. Otra cosa es que se pueda comparar el grado de apertura o de abstracción de una disposición constitucional respecto al de otra.

2. La Asamblea Legislativa rindió el informe que establece el art. 7 de la Ley de Procedimientos Constitucionales (L. Pr. Cn.) en los siguientes términos:

A. Consideró que no existe la inconstitucionalidad de los arts. 211 y 215 del CE por violación a los arts. 72 ord. 3° y 126 Cn., ya que el art. 85

Cn., expresa claramente que los partidos políticos son el único medio para el ejercicio de la representación del pueblo. En consecuencia, los requisitos exigidos en los arts. 211 y 215 del CE son un desarrollo expreso del art. 85 Cn. Por consiguiente, ni la mención expresa del partido político o coalición por la cual se postulan los candidatos a diputados al PARLACEN, ni la certificación del punto de acta en el que consta la designación del candidato postulado a diputado para la Asamblea Legislativa, son inconstitucionales.

B. En cuanto a la inconstitucionalidad de los arts. 239 y 262 inc. 6° del CE por supuesta violación al art. 78 Cn., invocó nuevamente el art. 85 Cn., en el sentido de que el sistema político pluralista se expresa por medio de los partidos políticos, no por los hombres en forma individual. Por consiguiente, si se aceptara la lista abierta que propone el demandante, donde el elector, además de poder excluir candidatos y variar el orden, puede introducir nuevos nombres, se violentaría el art. 85 Cn.

C. En relación con la inconstitucionalidad del art. 250 inc. 1° del CE por la supuesta violación al art. 78 Cn., opinó que la misma no existe, ya que aquella disposición está acorde con el art. 79 Cn., el cual en ningún momento habla de persona en particular.

D. Finalmente, sobre la inconstitucionalidad de los arts. 215, 216 y 218 del CE por supuesta violación al art. 78 Cn., se limitaron a manifestar que la misma no existe, invocando nuevamente el art. 85 Cn.

Por las razones anteriores, *concluyeron que no existen las vulneraciones constitucionales atribuidas a los arts. 211, 215, 216, 218, 239, 250 inc. 1° y 262 inc. 6° del CE.*

3. El Fiscal General de la República emitió su opinión, requerida de conformidad con el art. 8 de la L. Pr. Cn., en los siguientes términos:

A. Violación a los arts. 72 ord. 3° y 126 Cn. por parte de los arts. 211 y 215 del CE.

Manifestó que las disposiciones impugnadas contemplan los requisitos que debe cumplir todo ciudadano para optar a cargos públicos (derecho al sufragio pasivo [art. 72 ord. 3° Cn.]). Al respecto, explicó que todo ciudadano, siempre que cumpla con los requisitos que para tal efecto se han señalado, se puede presentar como candidato a ocupar un cargo público.

En ese sentido, por elección popular se elige —entre otros— a los diputados a la Asamblea Legislativa y al PARLACEN —según el art. 80 Cn.—, lo cual implica que, para optar a un cargo, no puede accederse si no es a través de un partido político y por voto popular —como lo regula el art. 85 Cn.—. Como se trata de cargos caracterizados por un alto poder de mando y decisión, se encuentran sujetos al principio de representatividad, propio de un régimen constitucional democrático y pluralista.

Siguiendo el criterio jurisprudencial de la Sentencia de 26-VII-1999, Inc. 2-99, relativo a la libertad de configuración del legislador, expresó que el establecimiento de requisitos adicionales por parte del legislador para un adecuado ejercicio del derecho a optar a un cargo público no contraviene los arts. 72 ord. 3° y 126 Cn. pues cualquier ciudadano, cumpliendo dichos requisitos, puede ejercer el derecho a optar a un cargo público.

B. Violación al art. 78 Cn. por parte de los arts. 215, 216, 218, 239, 250 inc. 1° y 262 inc. 6° del CE.

Comentó que el art. 262 inc. 6° del CE potencia la autonomía de los partidos políticos, ya que les permite postular a aquellos candidatos que consideran reúnen las condiciones y aptitudes necesarias para ocupar un puesto en el parlamento; situación que no se convierte en obstáculo para que los electores tengan la verdadera oportunidad de elegir a las personas que por sus méritos consideran que deben ocupar el cargo. Los

partidos políticos son los medios por los que se canaliza la participación y voluntad de los ciudadanos en los actos estatales, sin que esto implique que los partidos políticos son los órganos del Estado que resuelven en nombre de éste.

Señaló que el constituyente consideró necesario elevar a categoría constitucional a los partidos políticos y citó la Sentencia de 26-VI-2000, Amp. 34-A-96 (Considerando II.1). Se trata, entonces, de que únicamente por medio de un partido político se está constitucionalmente legitimado para ingresar a un cargo público; “no existiendo” las denominadas *candidaturas independientes*.

Por las razones anteriores, *solicitó a esta Sala que declare que no existen las inconstitucionalidades de los arts. 211, 215, 216, 218, 239, 250 inc. 1° y 262 inc. 6° del CE por violación a los arts. 72 ord. 3°, 78 y 126 Cn.*

II. Habiendo expuesto los argumentos de los sujetos intervinientes en el presente proceso, se precisarán, depurarán y ordenarán los motivos de inconstitucionalidad señalados en la demanda (II.1.A), luego se enunciarán aquellos motivos que son susceptibles de ser resueltos en el fondo (II.1.B), y por último, se indicará el orden lógico que seguirá esta Sala para fundamentar su fallo (II.2).

1. A. a. Advierte esta Sala que el ciudadano Ulloa ha sometido a control de constitucionalidad los arts. 211 y 215 inc. 2° núm. 3 del CE, por considerar que violan el derecho a optar a cargos públicos, al exigir más requisitos que los establecidos en los arts. 72 ord. 3° y 126 Cn, para los cargos de diputado a la Asamblea Legislativa y al PARLACEN.

Ahora bien, teniendo en cuenta los motivos de impugnación, una mera interpretación gramatical indica que en el caso del art. 211 del CE la impugnación realmente va dirigida únicamente en contra de su inc. 1°. Mientras que en el caso del art. 215 inc. 2° del CE la impugnación se dirige no sólo en contra de su núm. 3, sino también en contra de su núm. 5.

Por consiguiente, *en el presente proceso, esta Sala conocerá y se pronunciará sobre la supuesta inconstitucionalidad de los arts. 211 inc. 1° y 215 inc. 2° núms. 3 y 5 del CE, por violación a los arts. 72 ord. 3° y 126 Cn.* En cambio, *deberá sobreseerse la supuesta inconstitucionalidad del art. 211 inc. 2° del CE por la supuesta violación a los arts. 72 ord. 3° y 126 Cn.*

b. El demandante también ha impugnado los arts. 215, 216, 218, 239, 250, inc. 1° y 262 inc. 6° del CE por estimar que vulneran el art. 78 Cn., ya que el *sistema de listas* obliga a los ciudadanos a votar por un partido político, y no puede hacerse por los candidatos individualmente considerados, lo cual contradice el carácter libre y directo del derecho al sufragio activo.

(i) Sin embargo, una interpretación gramatical de los arts. 215, 218 y 239 del CE, aunado al motivo de impugnación, llevan a la conclusión inequívoca de que sólo una parte de aquéllos se está sometiendo a control: *en el caso del art. 215 CE sólo su inc. 2° núms. 3 y 5; en el caso del art. 218 CE sólo su inc. 1°, y en el caso del art. 239 CE sólo su inc. 1°.*

Por lo anterior, *deberá sobreseerse la supuesta inconstitucionalidad de los arts. 215 inc. 1° inc. 2° núms. 1, 2 y 4 e inc. 3°, 218 inc. 2° y 239 incs. 2°, 3°, 4° y 5° del CE, por la supuesta violación al art. 78 Cn.*

(ii) Por otro lado, se advierte que el actor, en su libelo, plantea la violación de los arts. 215 inc. 2° núms. 3 y 5, 216, 218 inc. 1°, 239, inc. 1°, 250 inc. 1° y 262 inc. 6° CE al art. 78 Cn. *aparentemente* por diversos motivos.

No obstante, estudiando cada uno de los argumentos por los cuales se someten a enjuiciamiento constitucional dichos preceptos, se concluye sin mucha dificultad que a todos ellos se les efectúa el mismo reproche: *la violación al carácter libre y directo del derecho al sufragio activo*, en la medida en que aquéllos establecen el sistema de lista, el cual obliga a los electores a votar por un partido político, y no pueden hacerlo por candidatos individualmente considerados.

En razón de lo anterior, no tiene sentido e iría en contra de la economía procesal, analizar por separado cada disposición impugnada con respecto al parámetro de control comúnmente propuesto. Por ello, esta *Sala conocerá y resolverá sobre la supuesta inconstitucionalidad de los arts. 215 inc. 2° núms. 3 y 5, 216, 218 inc. 1°, 239 inc. 1°, 250 inc. 1° y 262 inc. 6° del CE, que configuran el sistema de lista para elecciones de diputados a la Asamblea Legislativa y al PARLACEN, por violación al art. 78 Cn.*

c. Finalmente, también se observa que el demandante ha impugnado los arts. 215, 216, 218, 239, 250 inc. 1° y 262 inc. 6° del CE, por considerar que establecen un sistema —el de “lista cerrada y bloqueada”— que no permite a los ciudadanos expresar preferencias con respecto a los candidatos a diputados.

(i) Ahora, si bien el reproche aludido lo hace el actor de forma genérica —tanto en su demanda como en el escrito de subsanación de prevenciones—, esta Sala advierte que no todas las disposiciones legales antedichas son constitutivas de ese sistema de candidatura, por lo que es necesario delimitar el objeto de control en ese punto.

Haciendo una interpretación gramatical y sistemática de las disposiciones aludidas, se concluye que *únicamente los arts. 239 inc. 1°, 250 inc. 1° y 262 inc. 6° del CE regulan el sistema de lista cerrada y bloqueada*, no así los arts. 215, 216 y 218 inc. 1° del CE, que se refieren al sistema de lista en general sin especificar el tipo de lista, y los arts. 218 inc. 2° y 239 incs. 2°, 3°, 4° y 5° del CE, que atañen a otros aspectos del sistema electoral.

En razón de lo anterior, *deberá sobrellevarse la supuesta inconstitucionalidad de los arts. 215, 216, 218 y 239 incs. 2°, 3°, 4° y 5° del CE, en lo relativo al sistema de lista cerrada y bloqueada, por violación al art. 78 del CE.*

(ii) Por otro lado, hay que hacer notar que el sistema de lista cerrada y bloqueada lo configuran varias disposiciones, formando un todo coheren-

te y sistemático. Por ende, no es posible ni tendría sentido tomar alguna de dichas disposiciones aisladamente, sino que, para apreciar los términos de impugnación del actor, es forzoso referirse a ellas en bloque. Ahora bien, entre ellas la *disposición que establece el sistema de lista cerrada y bloqueada es el art. 262 inc. 6° del CE*. Las demás disposiciones (arts. 239 inc. 1° y 250 inc. 1° CE), asumiendo ese sistema, complementan el art. 262 inc. 6° del CE.

En virtud de lo anterior, por economía procesal, *el análisis deberá circunscribirse a determinar si el art. 262 inc. 6° del CE viola el art. 78 Cn., y sólo en caso de estimarse la alegación, se pasaría a determinar si, por su conexión material con el art. 262 inc. 6° del CE, también debe declararse la inconstitucionalidad de los arts. 239 inc. 1° y 250 inc. 1° del CE por violación al art. 78 Cn.*

B. Habiendo precisado, depurado y ordenado la pretensión, y teniendo en cuenta el auto pronunciado por esta Sala el 24-III-2010, mediante el cual se admitió la demanda, los motivos susceptibles de ser resueltos en el fondo se circunscriben a:

a. La supuesta inconstitucionalidad de los arts. 211 inc. 1° y 215 inc. 2° núms. 3 y 5 del CE, por establecer más requisitos que los señalados en los arts. 72 ord. 3° y 126 Cn., para optar a los cargos de diputado a la Asamblea Legislativa y al PARLACEN.

b. La supuesta inconstitucionalidad de los arts. 215 inc. 2° núms. 3 y 5, 216, 218 inc. 1°, 239 inc. 1°, 250 inc. 1° y 262 inc. 6° del CE, que establecen el *sistema de lista* para elecciones de diputados a la Asamblea Legislativa y al PARLACEN, ya que dicho sistema contradice el carácter libre y directo que debe tener el derecho al sufragio activo según el art. 78 Cn., en la medida en que obliga al ciudadano a votar por partidos políticos, sin que pueda hacerlo por candidatos individualmente considerados.

c. La supuesta inconstitucionalidad del art. 262 inc. 6° del CE (y disposiciones conexas), que establece el *sistema de lista cerrada y bloqueada* para elecciones de diputados, ya que en dicho sistema los partidos políticos establecen el orden de los candidatos, lo cual impide a los ciudadanos expresar preferencias entre ellos, contradiciendo así el carácter “libre” y directo” que debe tener el derecho al sufragio activo según el art. 78 Cn.

2. Esta Sala, a fin de establecer un marco conceptual adecuado para resolver la cuestión de fondo, con base en la doctrina y la jurisprudencia constitucional, comenzará haciendo una breve exposición de los siguientes tópicos: el principio de soberanía popular (III.1), la representación política (III.2), el derecho al sufragio activo y pasivo (III. 3 y III. 4) y la función de los partidos políticos en la democracia representativa (III.5).

Finalizada esta exposición, pasará a resolver las cuestiones de fondo sometidas en esta oportunidad a su conocimiento: primero, si los arts. 211 inc. 1° y 215 inc. 2° núms. 3 y 5 del CE, violan los arts. 72 ord. 3° y 126 Cn. (IV); segundo, si el *sistema de lista*, establecido en los arts. 215 inc. 2° núms. 3 y 5, 216, 218 inc. 1°, 239 inc. 1°, 250 inc. 1° y 262 inc. 6° del CE, viola el carácter libre y directo del sufragio (V), y tercero, si el *sistema de lista*, establecido en los arts. 215 inc. 2° núms. 3 y 5, 216, 218 inc. 1°, 239 inc. 1°, 250 inc. 1° y 262 inc. 6° del CE, viola el carácter libre y directo del sufragio (V), y tercero, si el *sistema de lista cerrada y bloqueada*, establecido en el art. 262 inc. 6° del CE (y disposiciones conexas), viola el carácter libre y directo del sufragio (VI); tras lo cual se emitirá el fallo que constitucionalmente corresponda.

III. 1. El principio de Soberanía popular se encuentra consagrado en la segunda frase del art. 83 Cn., el cual establece: “La soberanía reside en el pueblo [...]”. Esto significa que pueblo es el titular del poder soberano, en el sentido de que todas las normas jurídicas y cargos públicos que ejercen poder real emanan directa o indirectamente de la voluntad popular.

La *soberanía popular* implica que la gestión de los asuntos públicos afecta a la generalidad, y en esa medida, tiene interés en la misma. Por ello, el destino de la sociedad debe ser decidido por todos sus integrantes, debiendo reconocerse a cada ciudadano un voto con el mismo valor. En otras palabras: (i) las decisiones generales que afectan el destino colectivo debe tomarlas el pueblo; (ii) todos los cargos que ejercen poder público deben ser de elección popular o derivados de los cargos de elección popular; y (iii) las decisiones las toma la mayoría, atendiendo a sus intereses, pero con respeto a las minorías.

2. A. En los Estados modernos, con amplios territorios y poblaciones, así como con variados y complejos asuntos a decidir, el ejercicio continuo del poder por parte del pueblo —o democracia directa— es imposible en la práctica, ya que requeriría de una comunicación recíproca perfecta y la actuación simultánea de todos. Esto obliga a recurrir a personas que se dediquen enteramente a ello. Se dice, por tal razón, que la representación política surge de la actuación conjunta del principio democrático y del principio de la división del trabajo.

Así, se llega al concepto de democracia representativa (art. 85 incs. 1° y 2° Cn.). Pero no sólo razones técnicas y sociológicas militan a favor de este modelo de democracia, sino también razones teóricas, a saber: la representación es la que permite que el gobierno pueda armonizar diversos intereses en juego en una sociedad plural, que haya una actividad permanente de integración de la población en el Estado y que se garantice la libertad a través de la separación efectiva entre gobernantes y gobernados.

En todo caso, la democracia representativa no es incompatible con ciertas formas semidirectas, como las consultas populares (referéndum o plebiscito [por ejemplo, el art. 89 inc. 3° Cn.]), en las que el pueblo se manifiesta directamente. Pero —se recalca— la forma ordinaria de ejercicio actual de la soberanía es indirecta: a través de elecciones periódicas en las cuales

los ciudadanos eligen representantes, que son los que realmente toman las decisiones sobre los asuntos públicos en nombre de aquéllos.

Con base en lo anterior, podemos afirmar que los componentes de la democracia representativa son los siguientes: (i) *elección libre*: que todo aquél que desee ser electo a un cargo público pueda aspirar a serlo, y que todo el que quiera votarlo pueda hacerlo; lo que dota de validez a la representación; (ii) *mandato libre*: que el representante pueda elegir sin influencia u orientación alguna entre distintas opciones (sobre este punto se profundizará seguidamente); (iii) *regla de la mayoría*: prevalece la decisión que cuenta con más apoyos, aunque respetándose los derechos de las minorías; y (iv) *imputación*: aunque la decisión la tome la mayoría, se atribuye y obliga a la generalidad.

B. La *teoría clásica* de la representación política postula que los ciudadanos —iguales entre sí— eligen con total y absoluta libertad a sus representantes, sin otra guía más que su criterio y en perfecto aislamiento. El Estado no debe interferir en el libre juego de las fuerzas sociales, ni puede permitir que éstas mediaticen las decisiones de los individuos, ya que la voluntad política de éstos es legítima, sólo cuando actúan como ciudadanos.

Algo parecido a lo anterior sucede con los representantes, quienes —según dicho enfoque tradicional de la representación— se dice que no están sometidos a mandato imperativo alguno (primera frase del art. 125 Cn.), sino que resuelven según su criterio, solos y en completa libertad. En otras palabras, ninguna instrucción de los ciudadanos que lo eligieron vincula al representante. Ello porque no se designa a un especialista para darle indicaciones de cómo debe actuar. Además, aunque sólo una parte del pueblo lleve al representante al poder, éste es representante de todos y debe actuar como tal. De lo contrario, la voluntad que se expresa con la representación no sería la voluntad de todo el pueblo.

El representante tampoco está vinculado jurídicamente a las decisiones del partido político que lo postuló. Esto explica que los partidos no puedan despojar a un representante de su mandato, sino sólo excluirlo de la lista de candidatos en futuras elecciones. De esa manera, se pone un límite formal a la tendencia en la práctica de que los representantes obedezcan las decisiones del partido al que pertenecen, garantizándose así de manera formal que decidan libremente y que actúen en forma directa en interés de los electores.

3. Pasemos ahora —según el orden propuesto— a analizar con mayor detalle el derecho al sufragio activo (art. 72 ord. 1° Cn.).

A. El derecho al sufragio descansa sobre tres elementos: el principio de soberanía popular; la democracia como forma de gobierno; y la representación política. Lo anterior se afirma porque la elección popular de los gobernantes sirve, tanto para que el pueblo pueda participar en el gobierno, como para que los gobernantes ejerzan la calidad de representantes del mismo.

El sufragio también se justifica en la necesidad de conferir a la población un procedimiento organizado de expresión política. Así concebido, el sufragio se puede definir como un *procedimiento institucionalizado mediante el cual el cuerpo electoral se manifiesta políticamente*, a fin de designar a los titulares del poder político (sufragio electoral).

En el *cuerpo electoral* debemos entender comprendidos a todos los salvadoreños aptos para votar, esto es, los mayores de edad, inscritos en el registro electoral y en el pleno goce de sus derechos políticos (arts. 71-77 Cn.).

B. En la Sentencia de 26-VI-2000, Inc. 16-99, se señaló que el derecho al sufragio tiene un sentido subjetivo y un sentido objetivo.

Según el primero, el sufragio aparece como una facultad del ciudadano (derecho de libertad) garantizada por el ordenamiento jurídico. También son expresión de este sentido subjetivo las facultades de elegir y de presentarse como candidato. Conforme al segundo, el derecho al sufragio es un principio básico del ordenamiento democrático. Visto como principio, el sufragio tiene una dimensión institucional indiscutible que radica en el hecho de que sin sufragio no hay democracia.

Pero para considerar, además, que el ejercicio del sufragio es democrático, debe garantizarse que éste sea *popular, directo, libre, igual y secreto* (art. 78 Cn.).

a. Popular (o universal).

Significa que el derecho al sufragio se reconoce a todos los miembros del cuerpo electoral, sin que pueda hacerse ninguna distinción por razón de raza, sexo, religión o cualquier otro motivo de diferenciación arbitraria. Son compatibles con el carácter universal del sufragio las regulaciones o restricciones a su ejercicio que atiendan a circunstancias objetivas, tales como: la inscripción en el registro electoral, la edad, la capacidad o el pleno goce de los derechos políticos.

b. Directo (o de primer grado).

Implica que los ciudadanos eligen a sus representantes (a la mayoría, por lo menos) sin intermediación alguna. Se contraponen al voto indirecto (o de segundo grado), en el cual los ciudadanos eligen a un colegio electoral, que determina finalmente la elección de los representantes (en la que podrían haber más de dos grados). El carácter indirecto del voto podría ser formal (la decisión de los electores primarios vincula al colegio electoral) o material (la decisión de los electores primarios no vincula al colegio electoral).

c. Libre.

Supone que los ciudadanos votan sin que intervenga recompensa, castigo o presión alguna por el sentido de su voto y *con plena capacidad de opción* (votar sí o no, en caso de referéndum; por uno u otro candidato, en caso de elecciones; y abstenerse o votar en blanco, en cualquier caso). Pero para hablar de elecciones libres se requiere de otras condiciones, tales como: un sistema de derechos fundamentales (libertad de expresión e ideológica, derechos de asociación, información, reunión y manifestación, etc.), pluralismo político, acceso abierto al proceso electoral, partidos en competición, libre presentación y concurrencia entre las candidaturas, libre desarrollo de la campaña electoral y la posibilidad real de decidir sobre la permanencia o sustitución de los titulares del poder público.

d. Igual.

Postula que el voto de todos los ciudadanos tiene la misma influencia (“igualdad cuantitativa”). Se opone al voto de clase (subdivisión del electorado en grupos de desigual composición que eligen números fijos de representantes) y al voto plural (otorgamiento a una persona de más de un voto en razón de su pertenencia a un grupo). La igualdad tiene incidencia en la organización electoral, específicamente en lo relativo al tamaño de las circunscripciones electorales. Como regla general, para garantizar la igualdad del voto, las circunscripciones deben distribuirse de tal forma que se logre una relación entre la decisión del electorado y el número de representantes que se asignan a cada circunscripción territorial, tomando como base la población.

e. Secreto.

Mediante esta garantía se hace efectiva la libertad del voto, y consiste en que bajo ninguna circunstancia debe revelarse el sentido del voto de nadie. Esta característica se opone a toda forma de voto abierto (por escri-

to) o público (cantado o a mano alzada). Se asegura mediante la utilización de papeletas oficiales, cabinas oscuras, urnas selladas, etc., y su violación también se encuentra penada (art. 295 letra h] del Código Penal).

4. Habiéndonos referido a la dimensión activa del derecho al sufragio, se procede ahora a examinar su *dimensión pasiva*.

El derecho al sufragio pasivo o derecho a optar a cargos públicos se encuentra formulado de una manera amplia en el art. 72 ord. 3° Cn., por lo que —como se dijo en la Sentencia de 20-VIII-2009, Amp. 535-2004 (Considerando II.3.A.a)— habrá de entenderse como “cargos públicos”, tanto los que deben ocuparse por decisión directa del cuerpo electoral, como los de elección secundaria o indirecta a través del órgano competente.

Enfocado en los cargos de elección popular, el derecho al sufragio pasivo consiste en el derecho a ser elegible. Ahora bien, como para ser elegible es necesario ser proclamado candidato, el derecho en análisis supone primeramente el derecho a presentarse como candidato en las elecciones.

En todo caso, el aspecto central del sufragio pasivo y que lo hace democrático —al igual que en el sufragio activo— es que todos los ciudadanos, sin distinción alguna, tengan la oportunidad de ejercerlo. Ello no es incompatible con el cumplimiento de determinados requisitos de origen constitucional o legal. Pero, obviamente, tanto los requisitos a cumplir como la forma de acceder a los cargos varían, dependiendo del tipo de funciones a desempeñar en cada caso.

Establecido lo anterior, puede decirse que el reconocimiento constitucional del derecho al sufragio pasivo va encaminado a la protección, por un lado, de la oportunidad de todo ciudadano a participar en la gestión democrática de los asuntos públicos, y por otro lado, indirectamente, a la protección de la regularidad de los procesos electorales.

5. De acuerdo con el orden propuesto, el último punto a abordar dentro del marco conceptual es el de la función de los partidos políticos en la democracia representativa.

A. Como punto de partida, podemos definir a los partidos políticos como una asociación de individuos unidos por la defensa de unos intereses, organizada internamente mediante una estructura jerárquica y de reparto de funciones, con vocación de permanencia y cuya finalidad es la de alcanzar el poder, ejercerlo y desarrollar un programa político.

En Teoría Política existe consenso de que los partidos políticos son necesarios para el funcionamiento de la democracia en las condiciones actuales de las sociedades. Primero, porque obviamente los partidos en general no pueden dejar de existir, pues siempre habrá partidarios de opciones diversas de las distintas corrientes de pensamiento, que se asocian y coordinan. Segundo, porque —en las sociedades de hoy— los individuos no pueden influir en el poder ni ejercerlo aisladamente; para ello es necesario contar con una organización homogénea de personas que actúan con cierta unidad, al menos en el nivel donde se toman las decisiones.

Por lo anterior, puede afirmarse que los partidos políticos son *instrumentos* cualificados de la representación política, en el sentido de que sirven para recoger las demandas de los individuos y grupos sociales y presentarlas a toda la población, para que ésta vote a favor o en contra. Esto explica el porqué las Constituciones democráticas reconocen a los partidos políticos.

B. Entonces, los partidos políticos son necesarios en las sociedades contemporáneas para que el pueblo pueda manifestar su voluntad dentro de un proceso organizativo, que formalmente se realiza a través del Derecho Electoral y materialmente a través de la acción de los partidos políticos. Éstos concretan el principio democrático realizando las siguientes funciones específicas:

a. Agrupan las *propuestas de solución* sobre la problemática nacional que vienen de toda la población; sólo así es posible elegir entre dichas propuestas.

b. Canalizan las aspiraciones y pretensiones de los ciudadanos y de los distintos sectores sociales, dándoles la forma de un *programa político* coherente y realizable. Además, provocan actitudes y participación políticas en la población.

c. Formulan programas políticos que compiten con otros y tienen por objeto, tanto darles más criterios a los ciudadanos para analizar los problemas sociales —formando así opinión pública— como *inspirar las acciones del Estado* desde el gobierno o la oposición. Además, los programas sirven para armonizar los intereses parciales de los distintos sectores, reduciendo así la fragmentación social que puede generar rupturas en el sistema político.

d. Elaboran *listas de candidatos*, de las cuales saldrán los futuros representantes, seleccionando y formando así a las élites del sistema político. Además, la presentación de candidaturas facilita la elección, en cuanto permite conocer la ideología de los partidos y los distintos candidatos.

e. *Informan* comprensiblemente a la población sobre los complejos asuntos nacionales y advierten a la ciudadanía sobre la conveniencia o no de determinadas acciones de gobierno; todo a fin de que el voto sea más racional.

f. Ofrecen al electorado su *capacidad organizativa*, lo cual permite que los deseos de la población se realicen en mayor medida y en proporción a los resultados electorales.

g. Todos los partidos, sean de gobierno o de oposición, refuerzan el sistema político, haciéndolo *estable* y garantizando de esa manera su propia supervivencia.

h. Propician la defensa del sistema democrático pluralista y representativo.

C. Las Constituciones democráticas contemplan la figura de los partidos políticos desde dos perspectivas:

Por un lado, como una concreción del derecho fundamental a asociarse (art. 72 ord. 2° Cn.), que se ejerce con la finalidad de colaborar en la formación de la voluntad política, con base en una tendencia ideológica o un conjunto de creencias sobre aspectos políticos y socioeconómicos —entre otros—, que aspiran a influir en la formación de la voluntad estatal (Sentencia de 25-IV-2006, Inc. 11-2004 [Considerando VII.2.A]). En tal derecho se aprecian dos vertientes: una individual, relativa al derecho de cada persona aisladamente considerada, y otra colectiva, que implica el libre desenvolvimiento de la asociación como persona jurídica dentro de la licitud de sus fines. Ello hace de los partidos políticos asociaciones con restricciones en cuanto a sus objetivos, pero también con ventajas (por ejemplo, monopolio para la representación de ciertas candidaturas [art. 151 Cn.], subvención para campañas electorales [art. 210 Cn.], etc.).

Por otro lado, el partido se mira como un componente esencial del sistema democrático, cuya finalidad es la de contribuir a la formación de la voluntad política del pueblo. Como se expresó en la Inc. 11-2004 citada (Considerando VII.3), cuando el art. 85 inc. 2° Cn., señala que los partidos políticos “son el único instrumento para el ejercicio de la representación del pueblo dentro del Gobierno”, ello implica que son los medios por los que se canaliza la participación de los ciudadanos en la configuración de la voluntad del poder estatal. Además, los partidos políticos son los que, por su condición de mediadores, llevan el pluralismo político hacia las instituciones.

Desde luego, la regulación constitucional de los partidos políticos también es objeto de desarrollo legal, el cual, con mayor o menor detalle, se

ocupa de los derechos y obligaciones de los partidos políticos, las relaciones entre afiliados y partido y la conformación de sus órganos de gobierno.

Pues bien, la regulación tanto constitucional como legal de los partidos políticos conforma su estatus de libertad externa e interna. El primer estatus se refiere a la autonomía de los partidos políticos frente al Estado y a los demás partidos en cuanto a su creación, existencia y actividades. El segundo estatus alude a que un proceso genuinamente democrático debe ser libre desde su origen (frase 2ª del inc. 2º del art. 85 Cn.).

En cuanto a la naturaleza jurídica de los partidos políticos, se ha dicho que son órganos que cumplen una función constitucional (la de contribuir a formar la voluntad política del pueblo), pero no son órganos del Estado. Son, más bien, grupos libremente formados que enraízan en la esfera sociopolítica, llamados, por ello, a cooperar en la formación de la voluntad política del pueblo y a incidir en la estatalidad institucionalizada. Debe recalcar que, para que los partidos cumplan su función, es importante que se asienten sobre los valores de un orden democrático, libre y pluralista.

IV. Habiendo establecido las anteriores premisas normativas, jurisprudenciales y doctrinales, se pasará ahora a resolver la primera cuestión de fondo: si los arts. 211 inc. 1º y 215 inc. 2º núms. 3 y 5 del CE son inconstitucionales, en la medida en que, para elecciones a diputados de la Asamblea Legislativa y el PARLACEN, exigen más requisitos que los establecidos en los arts. 72 ord. 3º y 126 Cn.

1. El ciudadano Ulloa fundamenta la supuesta inconstitucionalidad de las disposiciones legales antedichas —entre otros— en los siguientes *argumentos*: (i) la Constitución, en sus arts. 72 ord. 3º y 126, no exige estar afiliado o ser postulado por un partido político para ser candidato a diputado de la Asamblea Legislativa y el PARLACEN, ni faculta al legislador secundario a adicionar más requisitos que los que ella misma establece (ii) mientras que para los cargos de Presidente y Vicepresidente de la

República la Constitución previó expresamente el requisito de estar afiliado a un partido político (art. 151 Cn.), para el cargo de diputado no lo hizo (art. 126 Cn.); (iii) debido a su concepción presidencialista, el constituyente utiliza en el art. 85 inc. 2° Cn. el término “gobierno” como sinónimo de Órgano Ejecutivo, y (iv) el art. 23 de la CADH no permite reglamentar el ejercicio del derecho al sufragio pasivo por razón de afiliación partidaria.

Conforme al examen de las confrontaciones internormativas propuestas por el actor, se estudiará también cada uno de los anteriores argumentos.

2. Se comenzará por analizar el contenido normativo de la frase 1ª del inc. 2° del art. 85 Cn., en virtud de que éste se integra con las disposiciones constitucionales invocadas como parámetro de control.

A. La disposición precitada establece que: “[e]l sistema político es pluralista y se expresa por medio de los partidos políticos, que son el único instrumento para el ejercicio de la representación del pueblo dentro del Gobierno”. Aquí el término “gobierno” se utiliza, no en un sentido restrictivo, relativo a la actividad institucional del Órgano Ejecutivo —como sostiene el ciudadano Ulloa—, sino en un sentido amplio, como “el aparato de dirección jurídica y política del Estado de sus instancias de decisión, acción, y sanción, en el que confluyen el conjunto de órganos o individuos investidos de autoridad a los fines del cumplimiento de la actividad del Estado” (Inc. 16-99 citada [Considerando V.1]). Igualmente, el art. 86 inc. 2° Cn., emplea el vocablo “gobierno” en dicho sentido amplio, en lo que sí coincide el actor. *No es, por lo tanto, una identificación de “gobierno” con Ejecutivo lo que explica que el constituyente únicamente haya contemplado el requisito de afiliación partidaria para los cargos de Presidente y Vicepresidente de la República.*

B. El siguiente aspecto a dilucidar, entonces, sería porqué el constituyente contempló expresamente el requisito de la afiliación partidaria para

el cargo de Presidente de la República en el art. 151 Cn., y guardó silencio con respecto al cargo de diputado en el art. 126 Cn.

Tal circunstancia no obedece —como ya se descartó— a que el art. 85 inc. 2° frase 1ª Cn., se refiera exclusivamente al Órgano Ejecutivo. Cuando en el IUCEPC se dice que el requisito de afiliación contemplado en el art. 151 Cn., “está en consonancia” con lo dispuesto en el art. 85 Cn., se pone en evidencia que éste es más general, que no se refiere sólo al cargo de Presidente de la República.

En realidad, *el requisito de afiliación establecido en el art. 151 Cn., se explica porque —como el propio actor manifiesta— el constituyente consideró que, dado que el Presidente de la República “ejerce una alta representación popular”, debía “pertenecer a un partido político cuya ideología, finalidades y programas” conociera el pueblo (IUCEPC).* Esa preocupación explicaría la especificidad del art. 151 Cn., respecto a la previsión más general del art. 85 inc. 2° frase 1ª Cn.

3. Hechas las anteriores aclaraciones, corresponde determinar el contenido de las disposiciones propuestas como parámetro de control: los arts. 72 ord. 3° y 126 Cn.

A. El art. 72 ord. 3° Cn., dispone: “Los derechos políticos del ciudadano son: [...] [o]ptar a cargos públicos cumpliendo con los requisitos que determinan esta Constitución y las leyes secundarias”. Esto implica que “todo ciudadano, siempre que cumpla con los requisitos que para tal efecto se hayan prescrito, se puede presentar como candidato a ocupar un cargo público”, y “presentarse como candidato conlleva el cumplimiento de otros requisitos que previamente se señalan ya sea por la Constitución o por las leyes” (Inc. 16-99 citada [Considerando IV. 1]).

Estamos ante un derecho de carácter general, en el sentido de que los derechos específicos de optar a otros cargos —consagrados en otras dis-

posiciones constitucionales— son manifestaciones de aquél. Tal es el caso del derecho a optar al cargo de diputado, adscrito al art. 126 Cn.; lo cual significa que, *aun cuando esta disposición establece ciertos requisitos, ello no obsta para que el legislador secundario regule otros —como le autoriza el art. 72 ord. 3° Cn.—*.

B. Ahora bien, el derecho al sufragio pasivo (art. 72 ord. 3° Cn.) y el derecho a optar al cargo de diputado (art. 126 Cn.) —como concreción de él—, al ser configurados por el legislador, deben tomar en cuenta lo establecido en la frase 1ª del inc. 2° del art. 85 Cn., en cuanto a que “los partidos políticos son el único instrumento para el ejercicio de la representación del pueblo dentro del Gobierno”.

Según la última norma citada, *los partidos políticos deben cumplir su función mediadora, cuando se trate de cargos públicos representativos —como el de diputado—, pero no prescribe medios específicos. La finalidad de dicha exigencia, desde un punto de vista objetivo, podemos decir que es la mejor organización del proceso electoral y la propia representación, lo que refuerza a los partidos políticos, por considerárseles instrumentos fundamentales de la democracia representativa*.

Ahora bien, la norma referida, que exige que los partidos políticos cumplan su función mediadora en elecciones de diputados, *no tiene carácter absoluto, ya que admite excepciones en virtud del propio texto constitucional. Ese carácter relativo, además, permite darle recepción a otra excepción proveniente del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, contenida en el art. 23. 1.b de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH)*.

a. Respecto de la frase 1ª del inc. 2° del art. 85 Cn., es pertinente recordar el IUCEPC, en el cual se expresa: “El pluralismo político, propiamente dicho, consiste en la multiplicidad de instituciones que sin formar parte de la estructura gubernamental, influyen la formulación de las decisiones

políticas. Estos grupos, generalmente, están organizados para la defensa de sus propios intereses y defienden o propugnan la ideología más conveniente para los mismos. Así, forman parte del sistema pluralista las asociaciones profesionales, gremiales, sindicales y políticas. [...] --- Los excesos de un pluralismo político pueden inclusive llevar a concepciones totalitarias como la de los [E]stados corporativistas que surgieron en la década de 1930. Por eso es que en el proyecto se califica y se limita este concepto. El sistema político no es sólo pluralista, es democrático y además representativo. --- Pero hay algo más, para la defensa del sistema democrático y, conforme a las realidades nacionales, la Comisión incluye un concepto adicional de limitación: Circunscribe a los partidos políticos la expresión de ese pluralismo democrático representativo, de manera que no se permita que otra clase de *instituciones con distintas finalidades*, se arroguen la representación popular y la participación en el quehacer gubernamental” (resaltado nuestro).

Teniendo en cuenta lo expresado en dicho informe —el cual, según el art. 268 Cn., tiene el valor de “documento fidedigno” para la interpretación de la Constitución—, se concluye que *la intención de la norma que prescribe la mediación de los partidos políticos en la representación política —establecida en la 1ª frase del inc. 2º del art. 85 Cn.—, actualmente, es la de excluir que grupos, asociaciones, organizaciones o cualquier otro tipo de entidades colectivas que de hecho posean o se hayan constituido jurídicamente con una finalidad diferente a la de los partidos políticos —que es la de alcanzar el poder político, ejercerlo y desarrollar un programa político— sean utilizados como instrumentos para el ejercicio de la representación política. Y es que —como se dijo en la Inc. 16-99 citada (Considerando VI.3)— “cualquier asociación, trátese de partidos políticos o de otro tipo, deben cumplir con los estatutos o finalidades que antes de surgir a la vida jurídica sus integrantes acordaron desarrollar, esto es, el giro —o mejor, la finalidad— que deseaban les fuera autorizada por la autoridad correspondiente”.*

Sin embargo, la *1ª frase del inc. 2º del art. 85 Cn.*, de ninguna manera excluye que los ciudadanos como tales, ya sea individualmente (*candidaturas independientes*) o colectivamente (*movimientos cívicos*), puedan optar al cargo de diputado sin la mediación de los partidos políticos.

Primero, porque en tales casos la finalidad de dichos ciudadanos coincide plenamente con la de los partidos políticos. Segundo, porque la frase 1ª del inc. 2º del art. 85 Cn., excluye que otras entidades diferentes a los partidos políticos *medien* entre los ciudadanos y sus representantes; pero, cuando los ciudadanos ejercen su derecho al sufragio pasivo *directamente*, no existe mediación alguna.

El fundamento de esta apertura descansa en que *el ciudadano y su participación en la vida pública constituyen la esencia de la democracia, por encima de los partidos políticos y de grupos con intereses particulares. Además la Constitución asegura también la participación de los ciudadanos que no se sienten representados por los partidos políticos.*

b. Por otro lado, es necesario examinar cómo se encuentra regulado el derecho al sufragio pasivo en el sistema interamericano de derechos humanos.

El derecho mencionado lo contempla el art. 23.1.b de la CADH: “Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: [...] 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 en su párrafo 2 añade: “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”.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha interpretado las anteriores disposiciones diciendo que: “No existe disposición en la Convención Americana que permita sostener que los ciudadanos sólo pueden ejercer el derecho a postularse como candidatos a un cargo a través de un partido político. No se desconoce la importancia que revisten los partidos políticos como formas de asociación esenciales para el desarrollo y fortalecimiento de la democracia, pero se reconoce que *hay otras formas a través de las cuales se impulsan candidaturas para cargos de elección popular con miras a la realización de fines comunes...*” ([Caso *Yatama vs. Nicaragua*, Sentencia de 23-VI-2005, Serie C No. 127, párr. 215] resaltados nuestros).

Agrega el tribunal internacional que: “[L]a participación en los asuntos públicos de organizaciones diversas de los partidos [...] es esencial para garantizar la expresión política legítima y necesaria cuando se trate de grupos de ciudadanos que de otra forma podrían quedar excluidos de esa participación” (Caso *Yatama vs. Nicaragua* citado, párr. 217).

Respecto a la recepción del Derecho Internacional de los Derechos Humanos en el Derecho interno, esta Sala, en la Sentencia de 1-IV-2004, Inc. 52-203 (Considerando V.3), explicó que los tratados de derechos humanos y el catálogo de derechos fundamentales guardan entre sí una relación que no es de jerarquía, sino de compatibilidad o —como en una decisión posterior se precisó— de “*coordinación*” (Auto de 18-XI-2009, Inc. 47-2007 [Considerando II.1.B]). Ello significa que los derechos fundamentales y los tratados internacionales de derechos humanos se concentran y reparten sus ámbitos de aplicación conforme a una finalidad común: realizar la concepción humanista del Estado y de la sociedad.

Recapitulando, entonces: Si hemos dicho que el derecho a optar cargos públicos de elección popular (art. 72 ord. 3° Cn.), que se integra con la norma que prescribe la mediación de los partidos políticos (frase 1ª del inc. 2° del art. 85 Cn.), incluye el derecho de todo ciudadano a postular-

se, individualmente o asociado con otros, como candidato independiente, también, *en virtud de la recepción del art. 23.1.b de la CADH en el Derecho interno salvadoreño, los miembros de grupos específicos de la sociedad, a quienes la propia exigencia de la mediación de los partidos políticos puede excluir de la participación política, tienen derecho a postularse como candidatos, conforme a la ley, sin la mediación de los partidos políticos.*

4. Habiendo determinando el contenido de las disposiciones propuestas como parámetro de control, procede examinar la confrontación advertida por el actor entre los arts. 211 inc. 1° y 215 inc. 2° núms. 3 y 5 del CE y aquéllas.

De acuerdo con éstos, se exige a los candidatos a diputado del PARLACEN la postulación por un partido político (art. 211 inc. 1° CE) y a los candidatos a diputado de la Asamblea Legislativa, además de la postulación por un partido político (art. 215 inc. 2° núm. 3 CE), la afiliación a éste (art. 215 inc. 2° núm. 5 CE).

Puesto que la postulación y la afiliación son diferentes —como se verá—, se analizarán por separado, primero, las inconstitucionalidades atribuidas a los arts. 211 inc. 1° y 215 inc. 2° núm. 3 del CE, que exigen postulación (A); y luego, la inconstitucionalidad atribuida al art. 215 inc. 2° núm. 5 del CE, que exige afiliación (B).

A. a. Para comprender este punto, es necesario mencionar la diferencia que existe entre postulación y afiliación, tal como se explicó en la Inc. 16-99 citada: “la postulación no es sinónimo de afiliación. Postulación [...] es un concepto que está relacionado con la presentación de una persona para un cargo público, es decir, hacer la propuesta para que alguien en el ejercicio pleno de sus derechos políticos alcance un cargo público —Diputado de la Asamblea Legislativa—; en tanto que afiliación a un partido político es un acto formal [...] de la que se [derivará] la relación jurídica entre el partido, persona jurídica, y un ciudadano, persona natural. La

afiliación no es sino un acto formal meramente declarativo y no constitutivo...” (Considerando VI.2.A.).

Así, se puede aseverar que, en el contexto de la mediación de los partidos políticos en la representación política, la *postulación* supone el grado de mediación más leve entre electores y representantes; mientras que la *afiliación* supone el grado más intenso de mediación.

b. Pues bien, hemos dicho que el derecho a optar al cargo de diputado (art.126 Cn.), como concreción del derecho al sufragio pasivo (art. 72 ord. 3° Cn.), es un derecho de configuración legal, en el sentido de que el constituyente encomienda al legislador regular las condiciones para su ejercicio.

En virtud de lo anterior, es necesario apartarse del criterio sostenido en la Inc. 16-99 citada (Considerando VI.2), en cuanto a que la exigencia de postulación contemplada en los arts. 211 inc. 1° y 215 inc. 2° núm. 3 del CE constituye un *límite externo* al derecho a optar al cargo de diputado (art. 126 Cn.). En realidad, *tal exigencia es una mera configuración del derecho en cuestión por parte del legislador, en ejercicio de la competencia que le confiere el art. 72 ord. 3° Cn, integrado con la frase 1° del inc. 2° del art. 85 Cn.*

El argumento de que los arts. 211 inc. 1° y 215 inc. 2° núm. 3 del CE contradicen el art. 23.2 de la CADH tampoco es válido, pues mientras aquéllos —como hemos dicho— sólo *configuran* el derecho a optar al cargo de diputado, es decir, establecen condiciones para su ejercicio, la norma internacional citada se refiere a *limitaciones* a los derechos políticos de difícil o imposible superación (edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción capacidad civil o mental, condena penal); por lo que estamos ante diferentes supuestos.

El anterior planteamiento coincide en lo esencial con la postura adoptada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso *Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos*. En lo pertinente, ese tribunal manifiesta —en los párrafos 156, 157 y 161—: Para que los derechos políticos puedan “ejercerse directamente o por medio de representantes libremente elegidos, se impone al Estado una obligación positiva, que se manifiesta con una obligación de hacer, de realizar ciertas acciones o conductas, de adoptar medidas, que se derivan de la obligación de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos de las personas sujetas a su jurisdicción (artículo 1.1 de la Convención) y de la obligación general de adoptar medidas en el derecho interno (artículo 2 de la Convención). --- Esta obligación positiva consiste en el diseño de un sistema que permita que se elijan representantes para que conduzcan los asuntos públicos. En efecto, para que los derechos políticos puedan ser ejercidos, la ley necesariamente tiene que establecer *regulaciones que van más allá de aquellas que se relacionan con ciertos límites del Estado para restringir esos derechos, establecidos en el art. 23.2 de la Convención*. Los Estados deben organizar los sistemas electorales y establecen un complejo número de *condiciones y formalidades para que sea posible el ejercicio del derecho a votar y ser votado*. ---Como se desprende de lo anterior, la Corte estima que no es posible aplicar al sistema electoral que se establezca en un Estado solamente las limitaciones del párrafo 2 del artículo 23 de la Convención Americana” (resaltados nuestros).

Por todas las razones anteriores, se concluye que los arts. 211 inc. 1° y 215 inc. 2° núm. 3 del CE admiten una interpretación conforme con los arts. 72 ord. 3° y 126 Cn., en el sentido de que: (i) la mención expresa del partido político postulante o la certificación del punto de acta en el que coste la postulación por el partido político correspondiente sólo se exigirán a los candidatos a diputado de la Asamblea Legislativa y del PARLACEN que opten por presentar su candidatura a través de un partido político; y (ii) los candi-

datos a diputado de la Asamblea Legislativa y del PARLACEN también pueden presentarse en su condición de ciudadanos, individualmente (“candidatos independientes”) o asociados con otros (movimientos cívicos), o, tratándose de miembros de grupos específicos de la sociedad, pueden presentarse como candidatos sin la mediación de los partidos políticos, conforme lo establezca la ley. En consecuencia, los arts. 211 inc. 1° y 215 inc. 2° núm. 3 del CE, interpretados de la forma expuesta, no son inconstitucionales, y así deberá declararse en esta sentencia.

Ahora bien, se ha insistido que el derecho al sufragio pasivo y el derecho a optar al cargo de diputado —como concreción de él— son derechos de configuración legal. Por tal razón, *la Asamblea Legislativa deberá reformar los arts. 211 y 215 del CE, a fin de permitir que, en las elecciones a diputados de la Asamblea Legislativa y del PARLACEN, los ciudadanos puedan presentar candidaturas independientes o que —bajo las condiciones antes mencionadas— puedan prescindir de la mediación de los partidos políticos. Para tal efecto —entre otras cosas—, deberá regularse por ley: (i) un determinado número de firmas (basándose, por ejemplo, en cierto porcentaje de los votos válidos de la anterior elección de diputados en la circunscripción territorial respectiva) que apoyen las candidaturas referidas, para asegurar su representatividad; y (ii) mecanismos de control, supervisión y rendición de cuentas que garanticen que los recursos de las campañas tengan un origen y uso lícito, lo cual también es aplicable a los partidos políticos.*

B. Se analiza ahora el supuesto diferente del art. 215 inc. 2° núm. 5 del CE, que exige la *afiliación* del candidato a diputado al partido político correspondiente.

En este punto es necesario recordar lo que esta Sala sostuvo en la Inc. 16-99 citada (adecuado al criterio que ahora se establece): “el señalamiento de violación al derecho de libertad de asociación es impropio si se con-

fundes [la postulación] con la afiliación” [...] “[L]a exigencia de afiliación va más allá de la atribución [...] concedid[a] a los partidos políticos para la presentación de candidaturas, ya que [ésta] no impediría desde todo punto de vista la inclusión de candidaturas independientes [o de otro tipo], mientras que la exigencia de afiliación partidista sí lo impediría. Con lo cual la afiliación a un partido político es un requisito criticable en la medida que establece el monopolio absoluto de los partidos sobre la vida política democrática, lo cual es llevar a sus límites la idea del Estado de partidos. Y es que la exigencia de afiliación a un partido político trasciende hasta un ámbito que limita la no prohibición de mandato para el diputado, pues en este caso, prácticamente se estaría aceptando que el cargo de Diputado es del partido y no del ciudadano, lo cual es inaceptable en el conjunto de unidad de la Constitución” (Considerando VI.2.A).

Admitido, pues, que la exigencia de afiliación partidaria limita el derecho de asociación en su vertiente negativa (art. 7 Cn.), elimina el derecho a participar en las elecciones de diputados sin la mediación de los partidos políticos (arts. 72 ord. 3°, frase 1ª del inc. 2° del 85 y 126 Cn.), y limita la efectividad de la prohibición de mandato imperativo (art. 125 Cn.), se concluye que *el art. 215 inc. 2° núm. 5 del CE es inconstitucional por contener una violación a los arts. 72 ord. 3° y 126 Cn., y así deberá declararse en esta sentencia.*

Con respecto a la anterior conclusión, debe aclararse que el fallo se limitará a declarar la inconstitucionalidad del art. 215 inc. 2° núm 5 del CE *por violación a los arts. 72 ord. 3° y 126 Cn.*, manteniendo así la congruencia con la pretensión planteada.

Sin embargo, también se ha afirmado que la *afiliación partidaria obligatoria* para postularse como candidato a elecciones de diputados limita el derecho de asociación en su vertiente negativa (art. 7 Cn.) y la prohibición de mandato imperativo (art. 125 Cn.).

Tales aseveraciones se retoman de la Inc. 16-99 citada (Considerando VI.2.A) y se hacen con base en el siguiente criterio jurisprudencial: “[La] congruencia [...] no debe entenderse como plena pasividad o abdicación de la Sala de lo Constitucional ante evidentes actuaciones inconstitucionales de las entidades estables; ya que la congruencia, en los procesos constitucionales, presenta perfiles más amplios que en los procesos comunes, a tal grado que —como ha señalado reiterada jurisprudencia constitucional del país— ella no impide que la Sala pueda ‘hacer consideraciones o análisis de disposiciones constitucionales que son un complemento necesario de los formulados por el quejoso, o van implícitos dentro del mismo’; y esto es así porque las normas constitucionales no pueden ser interpretadas aisladamente, sino en armonía con el resto del texto constitucional” (Sentencia de 14-XII-1995, Inc. 17-95 [Considerando II.3]).

V. El ciudadano Ulloa ha impugnado también los arts. 215 inc. 2° núms. 3 y 5, 216, 218 inc. 1°, 239 inc. 1°, 250 inc. 1° y 262 inc. 6° del CE, que establecen el *sistema de lista* para elecciones de diputados, por considerar que este sistema viola el carácter libre y directo del derecho al sufragio activo (art. 78 Cn.).

Según lo antes expuesto, *el sistema de lista —como forma de candidatura— es una consecuencia lógica de la postulación de los candidatos a diputado de la Asamblea Legislativa por parte de los partidos políticos, exigencia que constituye una regulación constitucionalmente admisible de los arts. 72 ord. 3°, 85 inc. 2° frase 1ª y 126 Cn., como se vio anteriormente.*

En sistemas como el nuestro que, por un lado, consagran el sistema de representación proporcional (art. 79 inc. 2° Cn.), y por otro lado, contemplan —entre otras formas de participación— la mediación de los partidos políticos en la representación política (art. 85 inc. 2° frase 1ª Cn.), el sistema que el Derecho Electoral comparado para tales efectos ofrece es el de lista o planilla.

En virtud de lo anterior, se puede aseverar que *los arts. 215 inc. 2° núms. 3 y 5, 216, 218 inc. 1°, 239 inc. 1°, 250 inc. 1° y 262 inc. 6° del CE no limitan, sino que configuran el derecho al sufragio activo*, es decir que, lejos de afectarlo negativamente, lo que hacen es posibilitar su realización. Y es que, en virtud del derecho al sufragio activo, el ciudadano tiene la potencialidad de producir ciertos efectos jurídicos con respecto al Estado, mediante el acto de votar; pero además *tiene derecho a que el Estado, por medio de la legislación ordinaria, facilite los procedimientos que posibiliten una participación en la formación de la voluntad estatal*.

Nuevamente, recordamos la postura adoptada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el *Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos* citado, ya que coincide con la interpretación que aquí sostenemos del derecho al sufragio. En lo atinente, dicho tribunal internacional sostiene —párr. 159— que: “En el ámbito de los derechos políticos la obligación de garantizar [del Estado] resulta especialmente relevante y se concreta, entre otros, en el establecimiento de los aspectos organizativos o institucionales de los procesos electorales, a través de la expedición de normas y la adopción de medidas de diverso carácter para implementar los derechos y oportunidades reconocidos en el artículo 23 de la Convención. Sin esa acción del Estado, los derechos a votar y a ser votado, simplemente, no podrían ser ejercidos. [...] [S]i no hay códigos o leyes electorales, registros de electores, partidos políticos, [etc.] para el ejercicio del sufragio, éste sencillamente no se puede ejercer, por su misma naturaleza”.

Por las razones anteriores, se concluye que los arts. 215 inc. 2° núm. 3 y 5, 216, 218 inc. 1°, 239 inc. 1°, 250 inc. 1° y 262 inc. 6° del CE no son inconstitucionales, en cuanto a la supuesta violación al art. 78 Cn., y así deberá declararse en esta sentencia.

No obstante, *en virtud de la interpretación de los arts. 211 inc. 1° y 215 inc. 2° núm. 3 del CE conforme con los arts. 72 ord. 3° y 126 Cn. que es-*

ta Sala ha efectuado supra en el Considerando IV.4.A de esta sentencia, la Asamblea Legislativa deberá reformar los arts. 215 inc. 2° núms. 3 y 5, 216, 218, inc. 1°. 238, 239 inc.1°. 250 inc. 1° y 262 inc. 6° del CE, a fin de armonizar el sistema de lista con el derecho de los ciudadanos de presentar candidaturas sin la mediación de los partidos políticos.

VI. El último asunto de fondo a dilucidar es si la forma de candidatura para elecciones de diputados de *lista cerrada y bloqueada*, que establece el art. 262 inc. 6° del CE, viola el carácter “libre” y “directo” del sufragio (art. 78 Cn.). Dado que estas dos características del sufragio —como se vio anteriormente— tienen distinto significado, se analizarán por separado —en orden de sencillez—: primero la violación al carácter *directo* del sufragio (VI.1), y luego la violación a su carácter *libre* (VI.2).

1. El ciudadano Félix Ulloa considera que el sistema de lista cerrada y bloqueada, en la medida en que impide a los electores marcar preferencias entre los candidatos, viola el carácter “directo” que el derecho al sufragio activo debe tener, de acuerdo con el art. 78 Cn.

El carácter directo del voto —tal como se explicó *supra* Considerando III.3.B.b— consiste en que el ciudadano vota sin intermediarios a sus gobernantes o representantes, es decir que éstos resultan ganadores en las elecciones respectivas por el conteo de los votos de los ciudadanos.

El voto directo —se dijo— se contrapone a aquél mediante el cual el pueblo elige compromisarios, quienes, a su vez, realizan una elección, de la que surgen finalmente los representantes electos. Aquí, entonces, existen intermediarios entre el elector y el representante; no son los votos de los ciudadanos los que se cuentan para determinar a los ganadores.

De acuerdo con el art. 80 Cn., en relación con el art. 78 Cn., las elecciones para diputados son “directas”, o sea, se deciden por el voto de los ciudadanos, sin necesidad de procedimiento ulterior alguno.

El Código Electoral ha respetado por completo el voto directo en su art. 13. La forma de la candidatura (lista cerrada y bloqueada) no afecta al voto directo, puesto que no introduce la participación de compromisarios para la elección de diputados; los resultados se siguen definiendo por el voto de los ciudadanos, sin más.

Por la anterior razón, se concluye que *no existe la inconstitucionalidad del art. 262 inc. 6° del CE por la supuesta violación al art. 78 Cn. (voto directo), en los términos planteados en la demanda, y así deberá declararse en esta sentencia. Consecuentemente, en virtud de su conexión material con el art. 262 inc. 6° del CE, tampoco existe la inconstitucionalidad de los arts. 239 inc. 1° y 250 inc. 1° del CE por la supuesta violación al art. 78 Cn. (voto directo), y así se deberá declarar también.*

2. No obstante, corresponde ahora analizar si el sistema de lista *cerrada y bloqueada*, establecido en el art. 262 inc. 6° del CE, en la medida en que impide que los ciudadanos expresen preferencias por los candidatos, viola el carácter “libre” del derecho al sufragio activo (art. 78 Cn.).

A. Previo a resolver el fondo de la cuestión, es necesario aclarar concretamente qué se entiende por “lista cerrada y bloqueada”.

En el caso de las elecciones de diputados, los votos tienen que convertirse en escaños para determinar cuáles de los candidatos votados son elegidos. Para ello existen dos sistemas: el mayoritario, donde sólo se asigna un escaño por circunscripción y lo consigue obviamente el partido que obtuvo más votos; y el sistema proporcional, donde hay varios escaños en cada circunscripción y se adjudican en proporción a los resultados.

Asimismo, las candidaturas pueden adoptar dos formas: la candidatura unipersonal o la lista de candidatos. Mientras que la primera forma es la utilizada para el sistema mayoritario (por ejemplo, en nuestro país, para elecciones de Presidente de la República); la segunda es la que se sue-

le emplear para elecciones de diputados bajo sistema de representación proporcional (como es también el caso de nuestro país).

Las listas pueden a ser a su vez, según lo establezca la ley, de tres tipos: cerradas bloqueadas, cerradas desbloqueadas y abiertas.

a. En la lista cerrada y bloqueada —sistema adoptado por el legislador secundario salvadoreño (art. 262 inc. 6° CE)— el partido político decide el orden de los candidatos y éstos van obteniendo un escaño a medida que el partido suma votos, según ese mismo orden. Esto significa que el elector no puede votar por los candidatos individualmente considerados, sino que debe hacerlo “en bloque” por un partido político.

b. En cambio, en la lista cerrada y desbloqueada los electores pueden modificar total o parcialmente el orden de candidatos propuestos por un partido, ya sea mediante el voto preferencial (a favor de uno o más candidatos), tachando algunos nombres o colocando un orden numérico en los nombres de los candidatos.

c. Por último, en la lista abierta el elector puede escoger candidatos de diferentes partidos políticos y determinar el orden de preferencia entre ellos. Es decir, el elector configura su propia lista, pudiendo apartarse por completo de las propuestas de los partidos políticos.

Habiendo explicado los tres tipos de listas, se puede deducir con facilidad que la opción por uno u otro tipo afectan la relación entre elector y candidato, así como la relación entre el candidato y el partido político que lo propuso.

En los sistemas de lista *cerrada y bloqueada* los candidatos se vuelven más dependientes de sus partidos, pero se alejan de los electores. Por su parte, en los sistemas de lista *cerrada y desbloqueada* los candidatos dependen menos de sus partidos, ya que cuentan con el respaldo directo de los electores, con quienes la relación se hace más cercana.

B. a. El análisis respecto del art. 262 inc. 6° del CE consistirá en determinar si la norma jurídica contenida en tal disposición contradice la garantía del sufragio libre estatuida en el art. 78 Cn.

El anterior contraste internormativo —y en este punto se sigue el planteamiento del demandante— se puede examinar desde la perspectiva de una intervención en un derecho fundamental.

Del art. 262 inc. 6° del CE se deduce que para elecciones de diputados: (i) los partidos políticos *establecen el orden de sus respectivos candidatos en las listas*; y (ii) los candidatos van obteniendo un escaño *en ese orden* a medida que el partido político al que pertenecen acumula votos. Ello se traduce, en términos electorales, en la forma de candidatura conocida como “lista cerrada y bloqueada”.

Dicha regulación implica —en el entender del actor— una intervención en el derecho de todo ciudadano a ejercer el sufragio libremente —que se extrae del art. 78 Cn.—, ya que ello le impide expresar preferencias por los candidatos de manera individualizada.

Admitido, pues, que el contraste internormativo planteado es susceptible de ser analizado como una *intervención en un derecho fundamental*, procede efectuar un juicio de proporcionalidad. Concretamente, esta Sala debe verificar si las *ventajas* que se obtienen con la norma prevista en el art. 262 inc. 6° del CE, compensan los *sacrificios* que dicha norma implica para el derecho de todo ciudadano a ejercer el sufragio libremente.

b. El examen de constitucionalidad debe comenzar por determinar cuál es el fin de la medida impugnada.

Tal extremo no se puede inferir de la propia disposición ni de los considerandos del Código Electoral. Es necesario, entonces, remitirse al informe que el Órgano Legislativo rindió, conforme al art. 7 L. Pr. Cn., para justificar desde el punto de vista constitucional el precepto controvertido.

De dicho informe se puede colegir que el fin que el legislador tuvo en cuenta para adoptar la medida cuestionada fue *permitir a los partidos políticos planificar la futura composición de su fracción en la Asamblea Legislativa*. Podríamos decir que éste es el fin inmediato de la medida, y es un fin legítimo, ya que no está prohibido por la Constitución.

Pero dicho fin, a su vez —como también se desprende del informe del Legislativo—, *persigue la realización de una norma constitucional —estatuida en la frase 1ª del inc. 2º del art. 85 Cn.—*, en virtud de la cual los partidos políticos son “el único instrumento para el ejercicio de la representación del pueblo dentro del gobierno”.

Según la jurisprudencia de esta Sala (Incs. 16-99 y 11-2004 citadas), dicha norma constitucional atribuye a los partidos políticos una función mediadora o articuladora en la representación política. Los partidos, en tanto que medios por los que se canaliza la participación de los ciudadanos en la configuración de la voluntad de los actos estatales, cumplen una función auxiliar; son sólo instrumentos de la democracia. Es decir, la democracia tiene como sujetos tanto a los ciudadanos como a los partidos y a otros actores.

Entonces, a partir de lo expresado por la Asamblea Legislativa en su informe y el contenido atribuido al art. 85 Cn. por la jurisprudencia constitucional, este Tribunal interpreta que *el fin mediato de la medida impugnada es el fortalecimiento de los partidos políticos —entes jurídicos reconocidos constitucionalmente— en su función de mediadores en la representación política:*

(i) Establecidos sus presupuestos, corresponde ahora realizar el juicio de proporcionalidad, siendo lo primero a analizar la idoneidad de la medida impugnada para contribuir a la realización de su fin inmediato. Traducido al caso *sub iudice*, esta Sala deberá determinar si el sistema de lista cerrada y bloqueada, como forma de las candidaturas para las elecciones

de diputados, es idóneo para que los partidos políticos puedan planificar la composición de su fracción parlamentaria.

En este punto es pertinente señalar que el juicio de idoneidad que realizan los tribunales constitucionales debe ser respetuoso con la libertad de configuración del legislador. Por ello, dichos tribunales sólo pueden llegar a la conclusión de que la medida impugnada no es idónea si ella no contribuye *de ningún modo* a la obtención de su fin inmediato.

El sistema de lista cerrada y bloqueada, considerado en abstracto, puede contribuir de alguna forma a que los partidos políticos planifiquen la integración de su grupo parlamentario, ya que estimando aproximadamente el número de escaños que van a conseguir (con base en encuestas, sondeos de opinión, etc.), pueden ubicar en los primeros lugares de las listas de las diferentes circunscripciones a aquellos candidatos que más les interesa que ganen una diputación, por distintos motivos: mejor preparación académica, más experiencia política, representación de alguna minoría (mujeres, personas con capacidades especiales, grupos étnicos, etc.) o de algún sector, gremio o grupo de presión, especialidad en algún tema complejo, trayectoria más larga en el partido político correspondiente, etc.

Como se dijo, *basta que la medida impugnada fomente de alguna manera el fin inmediato que persigue para estimar satisfecho el juicio de idoneidad*; por lo que, *siendo así en el presente caso*, se proseguirá con el siguiente paso del juicio de proporcionalidad.

(ii) Establecida la idoneidad de la medida impugnada, debe pasarse a comprobar si la misma era la menos lesiva para el derecho fundamental intervenido entre todas las medidas alternativas que tuvieran *mayor o igual idoneidad* para contribuir a la realización del fin perseguido.

Aplicado lo anterior al presente proceso, se trataría de suponer otras medidas alternativas al sistema de lista cerrada y bloqueada que tuvie-

ran, por lo menos, una idoneidad equivalente a dicho sistema para que los partidos políticos pudieran planificar la composición de su grupo parlamentario y que interviniera con menor intensidad en el derecho a sufragar libremente.

De igual manera que en el juicio de idoneidad, el reconocimiento de un margen de apreciación al Órgano Legislativo supone que los Tribunales Constitucionales deben autorrestringirse en esta parte del *test*. Por ello, el juicio de necesidad no podría concluir en la inconstitucionalidad de la medida si existiera un medio menos lesivo que el impugnado, pero que ostentara una menor idoneidad para lograr el fin propuesto; ello implicaría que el tribunal constitucional efectuara una suerte de juicio de perfección.

Pues bien, en el asunto *sub examine* los sujetos intervinientes en el proceso no han alegado ningún medio alternativo al impugnado. Este Tribunal *tampoco imagina alguna medida que, con mayor o igual idoneidad que el sistema de lista cerrada y bloqueada, permita que los partidos políticos planifiquen (con el obvio margen de error propio de todo evento electoral) la composición de su fracción.*

Si la lista se desbloquea o, peor aún, si se abre —que son los medios alternos en cuanto a formas de candidatura que ofrece el Derecho Electoral comparado en la actualidad—, la dirigencia del partido perdería el control en cuanto a la integración concreta que desea lograr en el Parlamento. Los sistemas de lista cerrada desbloqueada y de lista abierta tienen precisamente el efecto contrario: la composición del grupo parlamentario depende de las preferencias de los electores, no de la cúpula partidaria.

Por lo anterior, *se concluye que la medida impugnada era necesaria para la obtención del fin propuesto*; circunstancia que hace procedente verificar el cumplimiento del último subprincipio del juicio de proporcionalidad.

(iii) Habiendo admitido que la medida es idónea y necesaria, este Tribunal debe evaluar ahora si ella es proporcionada (*en sentido estricto*), es decir, si la importancia de la *realización del fin* mediano perseguido por la medida justificaba la *intensidad de la intervención* en el derecho fundamental correspondiente.

Ahora bien, que sea posible una comparación entre la realización de un fin y la intervención en un derecho es dudoso. Por ello, la ponderación consiste en la comparación de la *intensidad* de la medida respecto del fin legítimo que ella persigue.

Como consecuencia del principio *pro homine*, que se deduce del Preámbulo y del art. 1 Cn. (Inc. 52-2003 citada [Considerando V.3]), en la ponderación existe una carga argumentativa a favor de los derechos fundamentales. Por ello, *cuanto mayor sea la intensidad de la intervención en un derecho fundamental, tanto mayor debe ser la intensidad con que se realiza el fin perseguido por la medida impugnada.*

Teniendo en cuenta lo anterior, es claro que son leves las ventajas que el sistema de lista cerrada y bloqueada supone para el fortalecimiento de los partidos políticos en su función de mediadores en la representación política, de acuerdo con el contenido que la jurisprudencia constitucional le ha atribuido al art. 85 inc. 2° Cn. (*supra* VI.2.B.b). En efecto, la disposición precitada se ha interpretado como atributiva a los partidos políticos de una función mediadora en la representación política. Esto significa que los partidos políticos tienen un *carácter instrumental*: están al servicio de los ciudadanos, quienes son los sujetos fundamentales de la democracia.

Por ello, si bien los partidos políticos son entes reconocidos constitucionalmente, *su naturaleza instrumental explica que la determinación del orden de las candidaturas que hacen los partidos en las listas tiene una importancia leve para el fortalecimiento de su papel en el gobierno representativo, que acoge el art. 85 inc. 1° Cn.* En otras palabras, *su naturale-*

za instrumental no es realmente afectada si no pueden decidir el orden de las candidaturas en las elecciones, delimitada aquélla naturaleza desde el punto de vista de su función constitucional: contribuir a la formación de la voluntad política del pueblo.

En cambio, *la intensidad de la afectación al derecho a ejercer el sufragio libremente que provoca el sistema de lista cerrada y bloqueada, es intermedia.* A esta conclusión se llega por varias razones:

En primer lugar, recordemos que una de las exigencias constitucionales para considerar plenamente democrático al sufragio es *su ejercicio en libertad* (*supra* III.3.B.c). Tal requisito implica que el ciudadano pueda votar sin presión alguna y que el sentido de su decisión no sea objeto de castigo o premio. Nada de esto lo afectan las listas cerradas bloqueadas.

Pero el voto libre también implica que *el ciudadano tenga plena capacidad de opción a la hora de votar, o sea, que pueda elegir entre uno u otro candidato.* Esta dimensión del derecho se ve claramente anulada con la lista bloqueada, ya que *el ciudadano no puede expresar preferencia o rechazo alguno por los candidatos, sino que está obligado a votar por las listas, tal como las ordenan los partidos políticos.*

En segundo lugar, mientras el voto genuinamente libre (con plena capacidad de opción) da a los electores la posibilidad de expresar preferencias y potencia la autonomía de los individuos, el voto parcialmente libre (como el que supone el sistema de lista cerrada y bloqueada) anula esas propiedades de los electores.

Además, el sufragio como derecho fundamental contribuye a la preservación de un ámbito libre de intervenciones de terceros —en este caso, los partidos políticos— propio de una comunidad política que parte de la libertad de los individuos, en la que toda limitación es la excepción y, por ello, debe estar justificada.

En tercer lugar, entre las funciones del derecho al sufragio encontramos la de producir representación, es decir, garantizar procedimentalmente la representación política, y la de *legitimar al Estado*. Para el cumplimiento de ambas funciones es de vital importancia el reconocimiento del derecho al sufragio con plena capacidad de opción. No podemos hablar de verdadera representación política si el sufragio no se ejerce democráticamente, es decir, de manera libre y directa. Y, por otro lado, la afirmación de que la soberanía reside en el pueblo (art. 83 Cn.) se hace realidad en la medida en que se garantiza el derecho al sufragio genuinamente libre.

En cuarto lugar, el derecho al sufragio libre (con plena capacidad de opción) contribuye a la realización de otros principios constitucionales: (i) *principio democrático* (art. 83 Cn.), pues asegura mejor que los cargos públicos emanen directamente de la voluntad popular; (ii) *democracia interna de los partidos políticos* (frase 2ª del inc. 2º del art. 85 Cn.), ya que impide que las cúpulas de los partidos decidan verticalmente e impongan a sus afiliados y bases qué candidatos deben tener prioridad en la asignación de escaños; y (iii) respeto y promoción del *mandato representativo* (art. 125 frase 1ª Cn.), ya que, al gozar los candidatos del apoyo personal y directo de los electores, su vinculación con el partido político disminuye y, por ende, pueden tomar sus decisiones con mayor libertad.

Por todo lo anterior, se concluye que la afectación que el sistema de lista cerrada y bloqueada produce en el derecho a sufragar libremente es *intermedia*, mientras que la contribución que dicho sistema hace al fortalecimiento de los partidos políticos, en su función de mediadores en la representación política, es *leve*.

Según el juicio de ponderación, la realización leve de un fin no justifica una afectación intermedia en un derecho fundamental. En consecuencia, *la intervención que el art. 262 inc. 6º del CE ocasiona en el derecho fundamental consagrado en el art. 78 Cn. es desproporcionada y, por ende, inconstitucional; debiendo así declararse en esta sentencia.*

Debido a su conexión material con el art. 262 inc. 6° del CE, se concluye que los arts. 239 inc. 1° y 250 inc. 1° del CE también son inconstitucionales por violar el art. 78 Cn., y así deberá declararse en esta sentencia.

Además, tal como se dijo en la Inc. 52-2003 citada (Considerando IX.6): “como excepción al principio de congruencia, la inconstitucionalidad por conexión o derivada tiene por objeto expulsar del ordenamiento jurídico aquellas disposiciones cuya ilegitimidad constitucional se deriva como consecuencia de la decisión adoptada”. Se añade en el mismo precedente que: “[t]al consecuencia, puede darse [...] en caso que la supervivencia de las disposiciones, hacia las cuales se extiende el pronunciamiento estimatorio, plantee la incompatibilidad con la resolución estimatoria, y sobre todo con las finalidades que con la misma se han querido alcanzar, ya sea por contener el mismo reproche de inconstitucionalidad, o por constituir *disposiciones, cuya única razón de ser, es dictar una regulación instrumental o complementaria, en relación con la declarada inicialmente inconstitucional.*”

Con base en lo anterior, este Tribunal somete a control constitucional los arts. 238 y 253-C inc. 3° del CE (este último adicionado al Código Electoral mediante el Decreto Legislativo n° 843, de 13-X-2005, publicado en el Diario Oficial n° 203, tomo 369, de 1-XI-2005).

El primero dispone que: “[L]os ciudadanos emitirán su voto por medio de papeletas oficiales, que las respectivas Juntas Receptoras de Votos pondrán a su disposición en el momento de votar, marcando en ellas el espacio correspondiente al Partido Político o Coalición por el cual emiten el voto”.

Por su parte, el segundo artículo dispone que: “[S]e entenderán como votos válidos a favor de cada Partido Político o Coalición contendiente, los que reúnan los requisitos de la ley y que la voluntad del votante esté claramente determinada por cualquier marca sobre la bandera de cada Partido Político o Coalición”.

Por tanto, *las normas contenidas en estas disposiciones constituyen regulaciones complementarias del art. 262 inc. 6° del CE, que establece el sistema de lista cerrada y bloqueada. En consecuencia, se concluye que los arts. 238 y 253-C inc. 3° del CE, debido a su conexión material con el art. 262 inc. 6° del CE, también violan el art. 78 Cn., y así deberá declararse en esta sentencia.*

Las anteriores declaratorias de inconstitucionalidad tendrán como consecuencia jurídica la invalidación de las disposiciones impugnadas, es decir, su expulsión del ordenamiento jurídico salvadoreño. Por tal razón, a fin de evitar un vacío legal —y respetando esta Sala la libertad de configuración de la Asamblea Legislativa—, *este Órgano del Estado deberá emitir una nueva legislación, en la que la forma de la candidatura para elecciones de diputados asegure el derecho al sufragio activo con plena capacidad de opción. Para tal efecto —entre otros aspectos—, las papeletas de votación deberán diseñarse de tal forma que permitan a los electores identificar claramente a los candidatos de cada partido político y a los candidatos independientes, y les permitan manifestar su preferencia o rechazo por uno o varios de los candidatos de los diferentes partidos políticos y candidatos independientes.*

Por tanto,

Con base en las razones expuestas, jurisprudencia constitucional citada y arts. 72 ord. 3°, 78, 85 y 126 de la Constitución y arts. 9, 10, 11 y 31 ord. 3° de la Ley de Procedimientos Constitucionales, en nombre de la República de El Salvador, esta Sala.

Falla:

I. Declárase que el art. 215 inc. 2° núm. 5 del Código Electoral, emitido mediante el Decreto Legislativo n° 417, de 14-XII-1992, publicado en el Diario Oficial n° 16, tomo 318, de 25-I-1993, reformado mediante el De-

creto Legislativo n° 502, de 6-XII-2007, publicado en el Diario Oficial n° 1, tomo 378, de 3-I-2008, es *inconstitucional* por violar los arts. 72 ord. 3° y 126 de la Constitución, ya que la exigencia de *afiliación* a un partido político al candidato a diputado limita el derecho de todos los ciudadanos a optar a dicho cargo.

2. *Declárase que el art. 262 inc. 6° del Código Electoral es inconstitucional* por violar el art. 78 de la Constitución, ya que la afectación que el sistema de lista *cerrada y bloqueada* ocasiona en el derecho de los ciudadanos a ejercer el sufragio activo *libremente*, con plena capacidad de opción, es desproporcionada.

3. *Declárase que los arts. 239 inc. 1° y 250 inc. 1° del Código Electoral —únicamente en lo relativo al sistema de lista cerrada y bloqueada— son inconstitucionales* por violar el art. 78 de la Constitución (sufragio *libre*), en virtud de la conexión material de aquellas disposiciones con el art. 262 inc. 6° del Código Electoral.

4. *Declárase que los arts. 238 y 253-C inc. 3° del Código Electoral, reformado mediante el Decreto Legislativo n° 843, de 13-X-2005, publicado en el Diario Oficial n° 203, tomo 369, de 1-XI-2005 —únicamente en lo relativo al sistema de lista cerrada y bloqueada— son inconstitucionales* por violar el art. 78 de la Constitución (sufragio *libre*), en virtud de la conexión material de aquéllas disposiciones con el art. 262 inc. 6° del Código Electoral.

5. *Declárase que en los arts. 211 inc. 1° y 215 inc. 2° núm. 3 del Código Electoral no existe la inconstitucionalidad alegada*, pues aquéllos admiten una *interpretación conforme* con los arts. 72 ord. 3° y 126 de la Constitución, en el sentido de que la acreditación de postulación partidaria sólo es exigible a los candidatos que opten por esa vía, pero éstos también podrán presentarse como candidatos independientes o, en otros supuestos especificados en esta sentencia, presentarse sin necesidad de la intermediación de un partido político.

6. *Declárase que en los arts. 215 inc. 2° núms. 3 y 5, 216, 218 inc. 1°, 239 inc. 1°, 250 inc. 1° y 262 inc. 6° del Código Electoral no existe la inconstitucionalidad alegada*, consistente en la supuesta violación al art. 78 de la Constitución, ya que el sistema de *lista* establecido en aquéllos facilita la realización del derecho al sufragio activo en el marco de la organización electoral.

7. *Declárase que en el art. 262 inc. 6° del Código Electoral —en lo relativo al sistema de lista cerrada y bloqueada— no existe la inconstitucionalidad alegada*, consistente en la supuesta violación al art. 78 de la Constitución, ya que los ciudadanos ejercen el derecho al sufragio activo *directamente*, como la disposición constitucional prescribe.

8. *Declárase que en los arts. 239 inc. 1° y 250 inc. 1° del Código Electoral —en lo relativo al sistema de lista cerrada y bloqueada— no existe la inconstitucionalidad alegada*, consistente en la supuesta violación al art. 78 de la Constitución (sufragio *directo*), en virtud de la conexión material de aquéllas disposiciones con el art. 262 inc. 6° del Código Electoral.

9. *Sobreséese el presente proceso respecto de la inconstitucionalidad del art. 211 inc. 2° del Código Electoral*, emitido mediante el Decreto Legislativo n° 417, de 14-XII-1992, publicado en el Diario Oficial n° 16, tomo 318, de 25-I-1993, y reformado mediante el Decreto Legislativo n° 666, de 29-IX-1993, publicado en el Diario Oficial n° 183, tomo 321, de 1-X-1993, por la supuesta violación a los arts. 72 ord. 3° y 126 Cn., ya que el objeto de control no es idóneo para efectuar el examen de constitucionalidad.

10. *Sobreséese el presente proceso respecto de la inconstitucionalidad de los arts. 215 inc. 1°, inc. 2° núms. 1, 2 y 4 e inc. 3°, 218 inc. 2° y 239 incs. 2°, 3°, 4° y 5° del Código Electoral*, reformado mediante el Decreto Legislativo n° 855, de 21-IV-1994, publicado en el Diario Oficial n° 74, tomo 323, de 22-IV-1994 y Decreto Legislativo n° 669, de 22-VII-1999, publicado en el Diario Oficial n° 158, tomo 344, de 27-VIII-1999 —en lo relativo al siste-

ma de *lista*—, por la supuesta violación al art. 78 Cn., ya que el objeto de control no es idóneo para efectuar el examen de constitucionalidad.

11. Sobreséese el presente proceso respecto de la inconstitucionalidad de los arts. 215, 216, 218 y 239 incs. 2°, 3°, 4° y 5° del Código Electoral —en lo relativo al sistema de lista cerrada y bloqueada—, por la supuesta violación al art. 78 Cn., ya que el objeto de control no es idóneo para efectuar el examen de constitucionalidad.

12. Notifíquese la presente resolución a todos los intervinientes.

13. Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial, dentro de los quince días siguientes a esta fecha, debiendo remitirse copia de la misma al Director de dicho órgano oficial.

---J. B. JAIME---F. MELÉNDEZ---E. S. BLANCO R.---R. E. GONZÁLEZ B.---PRONUNCIADO POR LOS SEÑORES MAGISTRADOS QUE LO SUSCRIBEN---E. SOCORRO C.--- RUBRICADAS.

No doy mi voto favorable a la sentencia que antecede específicamente en los numerales:

1, 2, 3 y 4 del fallo, por contradecir disposición expresa contenida en el artículo 85 Inc. 2 de la Constitución, que prescribe como único instrumento para el ejercicio de la representación del pueblo dentro del gobierno a los Partidos Políticos.

---J. N. CASTANEDA S.---PROVEÍDO POR EL SEÑOR MAGISTRADO QUE LO SUSCRIBE---E. SOCORRO C.---RUBRICADAS.

1911. Las primeras elecciones de un país en transición

1911. The first elections of a country in transition

Marco Antonio Pérez de los Reyes*

Enrique Inti García Sánchez**

RESUMEN

La elección de 1911 constituye el primer ejercicio comicial celebrado en la República mexicana, que permite observar una coyuntura de transición político-electoral. Hoy, a cien años de esta elección, se ve lo difícil que ha sido el camino histórico de la democracia en México.

Diversas figuras, como los partidos políticos, la no reelección y las elecciones directas o los gobiernos compartidos, iniciaron el desgaste de un régimen dictatorial y la construcción de nuevas instituciones.

Así, se hace un recorrido histórico de dos momentos de la Revolución mexicana, 1) la dictadura de Porfirio Díaz y los procesos electorales posteriores a ella, marcados por el discurso del fraude electoral y en los que las reglas del juego se fueron modificando hasta llegar a la elección de 1911; y 2) el gobierno maderista con sus reformas en materia electoral, concluyendo que fue la elección de 1911 el momento de transición entre un gobierno dictatorial absoluto y otro de apertura democrática.

PALABRAS CLAVE: dictadura, elecciones, transición, cambio histórico y conflictos electorales.

* Investigador del CCJE-TEPJF.

** Asistente de Investigador del CCJE-TEPJF.

ABSTRACT

The election of 1911 represents the first electoral exercise celebrated in Mexico from which a political-electoral transition is evident. Today, a hundred years from this election, the difficult historical path of democracy in Mexico may be observed.

Various actors and situations such as the political parties, the prohibition for reelection, the direct elections and the shared governments, began to weaken the dictatorial regime and build new institutions.

Thus, it revises two historic moments of the Mexican Revolution, 1) the dictatorship of Porfirio Díaz and the following electoral processes which were marked by the election fraud discourse and whose rules suffered various changes until the election of 1911 and; 2) the Maderista government, including the electoral reform, from which it may be concluded that the election of 1911 represents the moment of transition from an absolute dictatorial regime to a democratic one.

KEYWORDS: dictatorship, elections, transition, historical change, electoral disputes.

Introducción

Después de un periodo de 35 años (1876 a 1911), en los que el general José de la Cruz Porfirio Díaz Mori mantuvo en México el poder político de manera absoluta y piramidal, sobrevino la lucha armada convocada por don Francisco I. Madero en su Plan de San Luis Potosí, lo que motivó la renuncia del presidente Díaz y del vicepresidente Ramón Corral.

Estas renunciaciones fueron pactadas por los dos grupos beligerantes, el revolucionario y el gubernamental, en los Tratados de Ciudad Juárez, firmados a las 22:30 horas del domingo 21 de mayo de 1911.

En dichos tratados se estableció que el Poder Ejecutivo federal debería recaer, en calidad de interinato, en la persona del licenciado Francisco León de la Barra, asumiéndose el compromiso de convocar a elecciones extraordinarias con la finalidad de elegir a los ciudadanos que deberían ocupar constitucionalmente ambos cargos durante el tiempo que faltare al periodo 1910-1916, para el que fueron elegidos los entonces renunciantes.

La presidencia interina de León de la Barra no fue vista con simpatía por todos los revolucionarios, en virtud de que el así designado había fungido como secretario de Relaciones Exteriores en el último gabinete del general Díaz, lo que podría ser aprovechado por los porfiristas para mermar el poder y la popularidad alcanzada hasta esos momentos por la revolución triunfante.

De resultar ciertas estas sospechas, afectarían necesariamente al desarrollo y los resultados de las elecciones aludidas, las que por cierto constituirían el primer ejercicio comicial celebrado en la República sin la influencia directa del dictador, para entonces radicado, por propia voluntad, en Europa.

A un siglo de distancia de estos acontecimientos resulta interesante observar la manera como se sucedieron los hechos con el objetivo de crear conciencia ciudadana respecto de lo difícil que ha sido el camino histórico por fincar la democracia mexicana.

Esto es más interesante si se tiene en cuenta que por esos días comenzaban a surgir los partidos políticos en su concepción auténtica e institu-

cional, después de haberse mantenido casi en el clandestinaje durante los largos años de control y represión política del régimen en derrumbe.

Además, el sistema de elección era indirecto mediante elecciones primarias y secundarias, y los medios de impugnación electoral existentes estaban diseñados de manera que no tuvieran mayores consecuencias respecto de la permanencia ininterrumpida del presidente Díaz en la primera magistratura del país.

El texto que ahora se presenta a consideración de los lectores puede constituir un pequeño homenaje a los mexicanos que en 1911 se mantuvieron estrechamente unidos al candidato don Francisco I. Madero, quien representaba en esos momentos la esperanza del cambio y la posibilidad de acceder a tiempos modernos de libertad y democracia.

La reelección. Origen, desarrollo y consecuencias

La natural inclinación por conservar el poder propio y grupal de los hombres del gobierno se hizo patente en México desde la época colonial, cuando eran elegibles los cargos municipales, por lo que, para evitar el “continuidismo”, se exigía dejar un periodo intermedio entre un mandato y otro, situación a la que el pueblo ingeniosamente denominó “la ley del hueco”.

Ya en el México independiente, la inestabilidad política característica del siglo XIX, dio como resultado las frecuentes presidencias de ciertos personajes, como fueron los casos de:

Presidente	Número de periodos
Anastasio Bustamante	2
Antonio López de Santa Anna	11
Valentín Gómez Farías	2
Nicolás Bravo	3
Valentín Canalizo	2
José Joaquín de Herrera	4
Pedro María Anaya	2
Manuel de la Peña y Peña	2

Cabe advertir que estos periodos presidenciales no se dieron sucesivamente y que por regla general se trató de interinatos, por lo que el ejercicio real del Poder Ejecutivo fue relativamente corto, y que aun el presidente Santa Anna, cuya influencia política fue evidente en diversos órdenes de la vida nacional durante unos cinco lustros, escasamente gobernó ocho años al país, por las frecuentes interrupciones.

Además, casi todas estas presidencias fueron otorgadas por designación legislativa o como resultado de planes políticos triunfantes en alguna rebelión específica y no necesariamente mediante el sistema de elecciones.

El primer caso de verdadera continuidad de mandato fue el del presidente Benito Juárez, quien asumió la presidencia de la República el 21 de enero de 1858, como consecuencia de la renuncia del presidente Ignacio Comonfort¹ y la retuvo hasta su muerte acaecida el 18 de julio de 1872, por lo que ejerció seis periodos de duración diferente.

Estos 14 años de presidencia ininterrumpida se justificaron, en distintos momentos, por las facultades extraordinarias concedidas por el Congreso de la Unión, concretamente frente a la lucha contra la Intervención francesa y el gobierno usurpador del emperador Maximiliano de Habsburgo. No obstante, al triunfar la república en junio de 1867 era público el clamor por llevar a cabo elecciones para renovar la titularidad presidencial.

A pesar de ello, don Benito Juárez presentó su candidatura y logró dos reelecciones, la del periodo de 1867 a 1871 y la de 1871 a 1875, si bien no logró concluir esta segunda presidencia en virtud de su fallecimiento.

La permanencia juarista en el poder originó diversos levantamientos armados, de los cuales el más destacado fue el de la llamada rebelión de La Noria, encabezada el 8 de noviembre de 1871 en esa hacienda en el estado de Oaxaca por el general Porfirio Díaz.²

¹ Debida a la rebelión conservadora encabezada por el general Félix Zuloaga, en contra de la vigencia de la Constitución liberal de 1857, lo que dio origen a la llamada guerra de la Reforma o Guerra de los Tres Años (1858-1860).

² Debe aclararse que en la elección respectiva, según las cifras oficiales de resultados, de los 12,266 votos emitidos en forma indirecta, según lo establecido legalmente en la época, 5,837

Los alzados entonces piden, entre otras cosas:

Que la elección de Presidente de la República sea directa, personal y que no pueda ser elegido ningún ciudadano que en el año anterior haya ejercido, por un solo día, autoridad o encargo cuyas funciones se extiendan a todo el territorio nacional (Colmex 1987, 205).

La rebelión de la Noria sufrió serias derrotas ante el ejército federal y el propio general Díaz para evitar ser aprehendido tuvo que refugiarse en la Sierra de Álica en Nayarit, pero la muerte del presidente Juárez cambió el rumbo de los acontecimientos, y el nuevo presidente Sebastián Lerdo de Tejada ofreció una amnistía general para pacificar al país, lo que le permitió a don Porfirio retornar a la vida privada en su estado natal y después en Veracruz.

El llamado Plan de la Noria que fundamentaba la insurrección, concluye con este mensaje:

...Los amantes de la Constitución y de la libertad electoral son bastante fuertes y numerosos en el país de Herrera, Gómez Farías y Ocampo, para aceptar la lucha contra los usurpadores del sufragio popular.

Que los patriotas, los verdaderos constitucionalistas, los hombres del deber presten su concurso a la causa de la libertad electoral, y el país salvará sus más caros intereses. Que los mandatarios públicos, reconociendo que sus poderes son limitados, devuelvan honradamente al pueblo elector el depósito de su confianza en los períodos legales, y la observancia estricta de la Constitución, será verdadera garantía de paz, que ningún ciudadano se imponga y perpetúe en el ejercicio del poder, y ésta será la última revolución (Colmex 1987, 206).

fueron a favor de don Benito Juárez; 3,555 para el general Díaz y 2,874 para el licenciado. Sebastián Lerdo de Tejada y otros candidatos.

A su vez, el licenciado Lerdo de Tejada gobernó como presidente interino de julio a noviembre de 1872, tras de lo cual, en las elecciones extraordinarias respectivas logró su elección para el periodo 1872 a 1876, terminado el cual, registró de nuevo su candidatura, con lo que provocó otra vez la pugna en contra de la reelección.

En tal virtud, el 10 de enero de 1876 en la Villa de Ojitlán, del municipio de San Juan Bautista Tuxtepec, Oaxaca, se inició la rebelión del mismo nombre, proclamando el plan elaborado por tres distinguidos liberales, Protasio Tagle, Ireneo Paz y Vicente Riva Palacio.³

Este plan fue reformado en Palo Blanco, distrito de Matamoros, Tamaulipas, el 21 de marzo de ese mismo año y reconocía como leyes supremas de la República a la Constitución de 1857, el acta de reformas promulgada el 25 de septiembre de 1873 y la Ley de 1874 (referente a la reapertura de la Cámara de Senadores). De igual manera, se dio el carácter de ley suprema al principio de No reelección del presidente de la República y de los gobernadores de los estados, en tanto se pudiera elevar esta prohibición a rango de reforma constitucional.

Se desconocía al gobierno de don Sebastián Lerdo de Tejada y se aseguraba que se efectuarían elecciones para los Supremos Poderes de la Unión a los dos meses de ocupada la capital de la República, con arreglo a las leyes electorales del 12 de febrero de 1857 y del 23 de diciembre de 1872. Entre tanto se depositaba el ejercicio del Poder Ejecutivo, sin mencionar su nombre, en la persona del presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) (Plan de Tuxtepec de 1876, artículos 1º, 2º, 3º, 5º y 6º), quien por esos días era el licenciado José María Iglesias Inzurruga (Iglesias 1988, 488-9).

El movimiento rebelde prendió rápidamente y la propia Ciudad de Oaxaca cayó en manos de Fidencio Hernández, apoyado por un grupo de unos

³ En cuyo preámbulo se lee: "...que el sufragio público se ha convertido en una farsa, pues el presidente y sus amigos por todos los medios reprobados hacen llegar a los puestos públicos a los que llaman sus "Candidatos Oficiales", rechazando a todo ciudadano independiente...". (Plan de Tuxtepec).

2,000 indígenas de la región, a pesar de lo cual se efectuaron las elecciones ordinarias en las que resultó triunfante Lerdo de Tejada.

Ante este hecho, el presidente de la SCJN emitió un plan en Salamanca, Guanajuato, considerando un fraude el ejercicio electoral, básicamente por tres razones, a saber: a) el marcado abstencionismo que se había dado, b) el que una tercera parte de las entidades federativas estaban controladas por sus jefes políticos, abiertamente lerdistas activos que exigían el voto incondicional a favor del gobierno por parte de militares y empleados públicos, además de que en muchas regiones del país cundía el movimiento guerrillero y, c) en las elecciones se hicieron patentes “irregularidades visibles”.

El ejército nacional y varios gobernadores de los estados tomaron partido por alguno de los tres personajes en disputa, Lerdo, Iglesias o Díaz, por lo que más tarde en la batalla de Tecuac, próxima a Huamantla, Tlaxcala triunfó el ejército porfirista sobre las tropas federales, a raíz de lo cual el presidente Lerdo renunció y se fue a los Estados Unidos, en tanto que el general Díaz tomaba la capital del país. A su vez el licenciado Iglesias era derrotado por los porfiristas en la batalla de Los Adobes, cerca de Lagos de Moreno, Jalisco, por lo que igualmente se refugió en la Unión Americana.

Mientras se desarrollaban simultáneamente la derrota de los iglesistas y la pacificación final del país, la presidencia de la República recayó —en forma interina— en el general Juan Nepomuceno Méndez, quien gobernó del 6 de diciembre de 1876 al 15 de febrero de 1877. A partir de esa fecha y hasta el 5 de mayo siguiente el general Díaz ocupó interinamente la presidencia de la República.

Durante el mandato del general Méndez se efectuaron elecciones extraordinarias, en las que el candidato único fue el general Porfirio Díaz, para una presidencia de tres años y ocho meses, con el objetivo de no alterar el orden establecido para periodos de cuatrienio (Maldonado 2009, 158).

La reelección en el régimen porfirista

Al triunfo de la rebelión de Tuxtepec surgió el porfirismo como única opción política viable, ya que la oposición de cualquier tipo quedó desarticulada en todos los órdenes de gobierno, dado que los funcionarios federales, estatales y municipales eran impuestos por un grupo de personajes allegados al presidente Díaz, lo que propició un régimen caracterizado por dos premisas esenciales: la corrupción y la represión, estado de cosas al que el pueblo sintetizó ingeniosamente con la frase “pan o palo”.

Así se inició una época histórica para el país, el porfirismo o porfiriato, con características propias que aún ahora se recuerdan como un claroscuro, que tiene básicamente como positivo, el haber implementado una paz prolongada y la modernización en muchos aspectos de la vida nacional y, como negativo, el haber acumulado la riqueza en unas cuantas manos, marginando a las clases populares hasta extremos inconcebibles de servidumbre y de postración.

Los diferentes periodos presidenciales de Díaz se sintetizan de la siguiente manera:

Periodo presidencial	Duración
Presidencia interina	15 de febrero al 5 de mayo de 1877
Primer periodo	1877 a 1880
Presidencia de Manuel González	1880 a 1884
Segundo periodo	1884 a 1888
Tercer periodo	1888 a 1892
Cuarto periodo	1892 a 1896
Quinto periodo	1896 a 1900
Sexto periodo	1900 a 1904
Séptimo periodo	1904 a 1910
Octavo periodo	1910, debería llegar a 1916, pero el general Díaz renunció el 25 de mayo de 1911 y murió el 2 de julio de 1915.

Para hacer posible un gobierno tan prolongado fue necesario llevar a cabo varias reformas constitucionales, mismas que pueden presentarse de la siguiente manera:

- a) En 1877 se estableció constitucional y legalmente la prohibición de la reelección presidencial y la de los gobernadores de los estados, acorde con lo postulado en el Plan de Tuxtepec.
- b) En 1878 se modifica la Constitución permitiendo una reelección, mediando un periodo intermedio, lo que explica la presidencia del general Manuel González. Con lo cual se volvía a la llamada “ley del hueco” de la época colonial, a la que ya se hizo referencia.
- c) El 20 de diciembre de 1890 se decretó una nueva reforma constitucional en la que ya no se hace alusión a alguna limitación temporal para ejercer la presidencia de la República, con lo que se entendía que la reelección podía ser indefinida.
- d) En 1904 el periodo presidencial se elevó de cuatro a seis años y se restableció la vicepresidencia de la República, que había sido eliminada en la Constitución de 1857. El vicepresidente fue el sonorense Ramón Corral Verdugo, a pesar de que una gran parte de la clase política se inclinaba por el general Bernardo Reyes, quien había fungido, entre otros cargos, como gobernador de Nuevo León.

Estas reformas pudieron implementarse merced a una amplia política que entretejió intereses personales y de grupo, gracias a la cual los principales líderes sociales aceptaban la dirección del presidente Díaz, porque éste garantizaba la conservación indefinida del *status quo* del que abiertamente se beneficiaban.

Resulta interesante observar que a poco de iniciar su gobierno constitucional, se promovió la reforma para establecer el principio de no reelección. Inclusive, cuando se planteó la posibilidad de su primera reelección en 1880, Porfirio Díaz se negó a registrar su candidatura, manifestando

que jamás admitiría ser reelecto, pues siempre acataría el principio del que emanó la revolución nacida en Tuxtepec.

A pesar de ello, no se alejó del todo de la escena política, dado que ocupó la cartera de la Secretaría de Fomento en el gabinete del general Manuel González, además de que se animó a participar en la contienda electoral de 1884, justificando tal decisión en que la Constitución había sido modificada por el general González, en cuanto hace a permitir la reelección con un periodo intermedio.

En adelante se fue fortaleciendo su poder y se aceptó en forma generalizada y entre grandes elogios su permanencia indefinida en el cargo, hasta que en los primeros años del siglo xx se comenzaron a presentar evidentes signos de decadencia y de crisis en el país, lo que a la postre llevaría al régimen a enfrentar la revolución armada de 1910.⁴

A esas alturas era evidente que el porfirismo ya no estaba en condiciones de conciliar los intereses que representaban las clases medias emergentes y que el evidente progreso y modernización del país del que tanto se ufanaba el gobierno, comenzaba a presentar signos de agotamiento, dado que era a una misma capa social a la que se privilegiaba, con lo cual ésta se volvía necesariamente conservadora y refractaria a cualquier cambio posible.

Dentro de este marco referencial, llegó el simbólico año de 1910, en el que se conmemoraba el centenario del inicio de la guerra de Independencia,

⁴ La calidad de candidato invencible que era manifiesta en el general Díaz, se evidenciaba con la figura de uno de sus "opositores", el licenciado Nicolás de Zúñiga y Miranda, zacatecano (1865-1925), quien registró su candidatura independiente a la presidencia de la República en 1892, 1896, 1900, 1904 y 1910 (en este último caso para la vicepresidencia), sin alcanzar nunca más que un número mínimo de votos, pero a su decir, siempre fue víctima de un "fraude electoral" y se ostentaba como "candidato de la gente" y "presidente legítimo de México", sin que se ejerciera acción legal alguna en su contra, considerándolo como un iluso, cuyas andanzas divertían al pueblo. Incluso, más adelante, ofreció a través de una carta, al presidente Díaz, mediar con los jefes revolucionarios para lograr la paz en el país y posteriormente presentó de nuevo su candidatura en 1917 contra Venustiano Carranza, en 1920 contra Álvaro Obregón y en 1924 contra Plutarco Elías Calles. Finalmente, este singular personaje murió en la ciudad de México en estado de abandono y necesidad extrema.

razón suficiente para llevar a cabo un amplio programa de celebraciones fastuosas dirigidas principalmente a la comunidad internacional para proyectar la fortaleza del régimen y la capacidad de liderazgo, aparentemente indiscutido, del presidente Díaz, quien precisamente el 15 de septiembre cumpliría 80 años de edad.

Las elecciones en 1910. Contexto, desarrollo, conflictiva y consecuencias

Debe considerarse que en México la formación de partidos políticos surgió hacia fines del siglo XIX:⁵ antes de esta época se configuraron facciones que fueron determinando el rumbo de la historia nacional, específicamente al enfrentarse entre sí por hacer prevalecer sus propios intereses y su preocupación de diseñar políticamente al naciente Estado mexicano, tal fue el caso, sucesivamente, de: monarquistas e iturbidistas, imperialistas y republicanos, federalistas y centralistas y de conservadores y liberales, inclusive en esta última facción, mal llamada partido, se formaron dos grupos antagónicos, los puros y los moderados, esto originó, en la primera época de la vida independiente, el “periodo de la anarquía” (Córdova 2008, 9).

Es importante señalar que en el curso de la historia política del país a raíz de su emancipación, las candidaturas a los cargos de elección eran independientes y se basaban en la imagen pública del aspirante, al margen del apoyo político que recibía de sus copartidarios de facción y de los

⁵ La teoría política considera que si se parte de la idea de que un partido político se forma con la agrupación de individuos que defienden sus intereses propios dentro de una sociedad determinada, éstos surgieron desde la Antigüedad, recuérdese el caso en la Grecia clásica de los *baquidas* (partidarios de un gobierno autócrata y personalizado) y de los *hoplitas* (que representaban a la naciente burguesía terrateniente y comercial), o en Roma la pugna entre *patricios* (descendientes de las familias fundadoras) y los *plebeyos* (miembros de familias que se acercaron con posterioridad). En tanto que si se considera a los partidos políticos como agrupaciones de ciudadanos que aspiran a acceder a los órganos de poder de un Estado, sosteniendo una ideología política determinada y teniendo una amplia cobertura de gestión ciudadana, debe establecerse que fue hasta fines del siglo XVII y durante los años del XVIII, cuando propiamente surgieron en Inglaterra y en los Estados Unidos, como consecuencia de un proceso de democratización propio de estos países, alcanzando su consolidación a lo largo del siglo XIX.

hombres de poder, especialmente del presidente de la República y de los gobernadores de los estados.

Por ello, no es extraño que en la Ley Electoral de 18 de diciembre de 1901 (García 1987, 204-7), que consta de ocho capítulos, no se haga mención alguna a los partidos políticos, éstos fueron surgiendo *de facto*. Así, para 1891 se formó la Junta Central Porfirista, después Comité Central Porfirista y finalmente Unión Liberal, que puede considerarse como un partido político incipiente que apoyaba las reelecciones indefinidas del general Díaz; este grupo, encabezado primero por Manuel Romero Rubio y luego por José Ives Limantour, el primer suegro del presidente de la República y el segundo, secretario de Hacienda, se integraba con porfiristas distinguidos, ubicados en la cúspide del poder político, económico y social. El pueblo los denominó “Los científicos”.

Paralelamente y conforme se recrudecía el régimen dictatorial fueron surgiendo organizaciones opositoras, a manera de clubes políticos, un tanto para atenuar su posible peligrosidad; uno de los primeros fue el formado por el ingeniero Camilo Arriaga en San Luis Potosí. De todos estos movimientos el más destacado resultó ser el de los hermanos Enrique, Jesús y Ricardo Flores Magón, quienes junto con otros personajes fundaron el Partido Liberal Mexicano, publicaron un periódico llamado *Regeneración* y lanzaron, desde San Luis Missouri, un Manifiesto a la Nación, que contenía diversos puntos reivindicatorios, entre ellos el lema “Municipio Libre”.

Otro grupo opositorista significativo fue el del Partido Democrático, conformado por varios clubes en diferentes partes del país, que postulaba para la vicepresidencia al general Bernardo Reyes, quien simpatizaba con la consolidación de las clases medias obreras y profesionales. Este movimiento fue trascendente porque representó una crisis en el núcleo del porfirismo, si bien el propio general Reyes terminó por aceptar una comisión militar oficial en el extranjero.

Un factor que detonó el surgimiento de un mayor número de grupos de oposición, en forma de partidos políticos iniciales, fue lo asentado por el presidente Díaz en la célebre entrevista concedida en el Castillo de Cha-

pultepec al reportero estadounidense James Creelman (1908, 242), el 3 de marzo de 1908, para la *Pearsons Magazine*, en donde manifestó, entre otras cosas, que consideraba que el pueblo ya estaba preparado para seleccionar y cambiar a sus gobernantes en cada elección sin el peligro de revoluciones armadas y sin estorbar el progreso del país y añadió:

Doy la bienvenida a cualquier partido opositor en la República Mexicana, si aparece lo consideraré como una bendición, no como un mal. Y si llegara a hacerse fuerte, no para explotar sino para gobernar, lo sostendré y aconsejaré...

En el contenido de esta entrevista quedó claro que Díaz no presentaría su candidatura en las elecciones de 1910 y que permitiría el desarrollo de éstas en forma libre y democrática.

Estimulado por tales palabras, Francisco I. Madero, miembro de una familia acaudalada de Coahuila publicó su libro *La sucesión presidencial en 1910*, en donde hace una crítica seria, si bien comedida, al régimen porfirista y sugiere que para alcanzar la democracia es necesario la creación de un partido político nacional e independiente, democrático en sus procedimientos y en su ideología con miras a que participara en las elecciones aludidas.

Acorde con esta posición, Madero impulsó la formación del llamado Centro Democrático Antirreleccionista, el que a su vez conformó varios clubes políticos en diferentes partes del país, por lo cual llevó a cabo en 1909 algunas giras políticas que sirvieron para difundir sus ideas y proyectar su figura. La primera gira abarcó las ciudades de Orizaba, Tampico, Veracruz y Mérida, la segunda se desarrolló por los estados de Querétaro, Jalisco, Colima, Sinaloa, Sonora y Chihuahua y la tercera, en marzo de 1910, en los estados de Guanajuato, San Luis Potosí, Aguascalientes, Zacatecas y Durango. El movimiento antirreleccionista se fortaleció, pues a él se sumaron muchos reyistas decepcionados por la ausencia del general Bernardo Reyes, así como con antiguos floresmagonistas temerosos de la radicali-

zación de este grupo opositor. Igualmente, la frase maderista comenzó a hacerse popular: “Sufragio efectivo. No reelección”.

Cabe advertir que estas giras políticas se realizaron de manera independiente, sin apoyo oficial, sino al contrario, siendo a cada momento entorpecidas por la maquinaria gubernamental. Su financiamiento provenía de partidarios de las clases media y alta inconformes con la prolongación de un régimen en el que sus expectativas de progreso se iban estrechando.

A la vez, en 1909 surgieron otros grupos contrarios a Díaz, entre otros, el Partido Nacional Democrático y el Club Soberanía Popular; en el primero militaban figuras como Benito Juárez Maza, Abraham Castellanos y Francisco Baca Calderón, y el segundo apoyaba al general Reyes, si bien ambos terminaron por debilitarse, uno por la represión oficial y el otro porque el general Reyes —como ya se dijo—, se fue de comisión oficial a Europa (Maldonado 2009, 187).

Más adelante y, ante la evidencia de que el presidente Díaz sí presentaría su candidatura para el periodo presidencial 1910-1916, salvo el Partido Liberal Mexicano de los hermanos Flores Magón, los otros se decidieron por competir por la vicepresidencia de la República, aceptando de hecho una nueva reelección presidencial.

Ante este estado de cosas y a fin de evitar mayores tensiones políticas que pudieran ensombrecer las festividades del Centenario de la Independencia, el gobernador de Veracruz Teodoro A. Dehesa Méndez, logró que el señor Madero se entrevistara con el presidente Díaz, con la idea de negociar la vicepresidencia, pero tal encuentro no llegó a acuerdo alguno y en cambio, sí confirmó en el ánimo maderista la necesidad de participar abiertamente en las elecciones.

En cuanto hace al Centro Democrático Antirreleccionista, en las entidades federativas se fueron desarrollando convenciones locales para nombrar delegados a la llamada Gran Convención Nacional Independiente del Partido Antirreleccionista, misma que tuvo verificativo en el teatro y parque Tívoli de la Ciudad de México del 15 al 18 de abril de 1910, con unos 200

delegados provenientes de casi todo el país. En esa convención se fundó formalmente el partido aludido y se acordó postular las candidaturas de don Francisco I. Madero para la presidencia de la República y del doctor Francisco Vázquez Gómez para la vicepresidencia.

Debe advertirse que a esas alturas la actividad política del señor Madero resultaba preocupante para las autoridades porfiristas, por ello se obsequió una orden de aprehensión en su contra, con base en una denuncia presentada por un productor campesino que manifestaba haber sufrido el robo de una gran cantidad de guayule cometido por empleados de una empresa de la que era gerente el propio Madero, si bien al parecer este asunto era netamente intimidatorio dado que no se intentó ejecutar dicha orden; empero se logró que por unos días el líder opositor permaneciera oculto fuera de la escena política.

No obstante, ya en su calidad de candidato a la presidencia de la República, emprendió una cuarta gira política por las ciudades de Guadalajara, México, Puebla, Jalapa, Orizaba, Veracruz, San Luis Potosí, Saltillo y Monterrey, con gran éxito a pesar de que las autoridades locales hacían todo lo posible por boicotear sus actos públicos. Lo acompañaba su “orador oficial”, el señor Roque Estrada y se sabe que el discurso de ambos fue subiendo de tono, de manera que en San Luis Potosí llegaron a señalar que la causa anti-releccionista triunfaría por la razón o por las armas (Maldonado 2009, 189).

Tal insinuación a un levantamiento armado dio pie a que las autoridades consideraran la comisión de delitos relacionados con el orden público, más aún cuando el 4 de junio, en Valladolid, Yucatán, tuvo lugar una rebelión originada por problemas agrarios de la región, en los que nada tuvo que ver el candidato Madero, pero que sirvieron de pretexto para afirmar su responsabilidad como incitador y sedicioso. Por esa razón, cuando Roque Estrada pronunció su discurso al llegar a Monterrey, fue interrumpido por la policía, lo que provocó un airado intercambio de razones entre el orador y los funcionarios del orden y sirvió de base para acusarlo de falta de respeto a la autoridad y en consecuencia girar una orden de aprehensión en su contra, misma que trataron de efectuar al día siguiente. Al

intentarlo, Madero les pidió a los ejecutores que se identificaran, lo cual permitió que Estrada se ocultara, por lo que el candidato presidencial fue aprehendido acusado de facilitar la fuga y, aunque unas horas después Estrada se entregó, los dos quedaron formalmente presos, siendo conducidos el 21 de junio a la penitenciaría de San Luis Potosí que ofrecía mayor seguridad para el caso.

La aprehensión de Madero pudo ser vista de dos maneras distintas, para algunos, se disminuía su prestigio y perdería votos; para otros, se acrecentaba su figura y ahora aparecía como víctima de un régimen opresor. Lo cierto es que para el 22 de julio se logró la libertad bajo fianza de ambos antirreleccionistas, quienes deberían permanecer en la ciudad de San Luis Potosí.⁶

El 26 de junio se llevaron a cabo las elecciones primarias y el 10 de julio las secundarias, en ambos ejercicios comiciales Madero se encontraba en prisión. Los resultados arrojados fueron los siguientes:

Presidente

Partido	Candidato	Votos	Porcentaje
Partido Nacional Reelectionista Partido Nacional Porfirista Club Soberanía Popular	Porfirio Díaz	18,625	98.93%
Partido Nacional Antirreleccionista Partido Nacional Democrático	Francisco I. Madero	196	1.04%
Partido Nacional Reelectionista	José Yves Limantour	1	0.00%
Independiente	Valentín Reséndis	2	0.01%
Partido Nacional Unionista	Teodoro A. Dehesa Méndez	1	0.00%
Independiente	Vicente Sánchez G.	1	0.00%
Total		18,826	100%

⁶ Madero hubo de pagar diez mil pesos y Estrada cinco mil, cantidad muy fuerte para la época (Maldonado 2009, 191).

Vicepresidente

Partido	Candidato	Votos	Porcentaje
Partido Nacional Reeleccionista	Ramón Corral	17,177	91.35%
Partido Nacional Porfirista	Teodoro A. Dehesa Méndez	1,394	7.41%
Partido Nacional Antirreleccionista Partido Nacional Democrático	Francisco Vázquez Gómez	187	0.99%
Club Soberanía Popular	Bernardo Reyes	12	0.06%
Independiente	Nicolás de Zúñiga y Miranda	1	0.00%
Partido Nacional Antirreleccionista Partido Nacional Democrático	Francisco I. Madero	1	0.15%
Otros		30	0.15%
Total		18,802	100.00%

Para el 1 de septiembre, el presidente Díaz manifestaba que las elecciones se habían desarrollado en absoluto orden, pero ese mismo día los partidos Nacional Democrático y Nacional Antirreleccionista presentaron ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión un memorial de protestas acusando diversas manifestaciones de fraude y solicitando la nulidad de las elecciones, esta demanda estaba acompañada de un amplio número de actas de protesta y otros documentos relativos a las violaciones supuestamente cometidas. Al respecto eran aplicables los artículos 54 y 55° (sic) de la Ley Electoral de 1901, en los cuales se establecía que cualquier ciudadano podía reclamar la nulidad de una elección primaria o secundaria y que las causas de nulidad de elección eran:

1. La falta de un requisito legal en el electo o estar comprendido en las prohibiciones constitucionales o legales.
2. La violencia ejercida por la fuerza pública o por las autoridades sobre las casillas o los colegios electorales.

3. Haber mediado cohecho o soborno de cualquier parte o amenazas graves de autoridades.
4. El error sobre la persona elegida.
5. La falta de mayoría de votos ordenada por la ley.
6. El error o fraude en el cómputo de votos (Ley Electoral 1901, artículo 55).

La Cámara de Diputados determinó, el 22 de septiembre, que las peticiones de nulidad eran infundadas y, por lo mismo, la fórmula Porfirio Díaz-Ramón Corral se anotaba un triunfo rotundo; en tal virtud, el día 27 del mismo mes se expidió el Bando Solemne que formalizaba la reelección. Como consecuencia de esto, el 5 de octubre el señor Madero y algunos de sus más cercanos colaboradores lograron huir del país y establecerse en San Antonio, Texas, desde donde se elaboró el llamado Plan de San Luis Potosí, a través del cual se convocaba al pueblo de México a iniciar la revolución armada a partir de las 6:00 de la tarde del domingo 20 de noviembre de 1910.

Las elecciones de 1911. Contexto, características específicas, desarrollo y consecuencias

Finalmente, estalló el movimiento armado, al principio en acciones esporádicas, pero ya para 1911 la situación era de extrema gravedad porque el gobierno no sólo debía enfrentar militarmente a los rebeldes, sino que ya no contaba con el apoyo de los Estados Unidos. Al respecto, las relaciones se habían tensado por varias razones, a saber:

- a) El presidente de Nicaragua, José Santos Zelaya, logró durante su mandato un desarrollo significativo en esa nación centroamericana, pero entró en desacuerdo con los intereses económicos estadounidenses, particularmente cuando pretendió, con apoyo de Alemania

y de Japón, construir un canal interoceánico, que sería competencia del de Panamá, esta pretensión se hizo tan polémica que después de varios incidentes las fuerzas estadounidenses invadieron la costa del Caribe nicaragüense; el presidente Santos Zelaya tuvo que renunciar y México le otorgó asilo político, lo cual fue motivo de gran disgusto para la política internacional de los Estados Unidos.

- b) Desde 1904, el presidente Theodore Roosevelt había ejercido un liderazgo político en el continente, ocasionando varios momentos de desacuerdo con el gobierno mexicano, no siempre dispuesto a apoyar tal posición.
- c) Desde la época del presidente Benito Juárez, se encontraba en litigio de carácter internacional el territorio de El Chamizal, lo que no dejaba de ser enojoso para ambos países.
- d) La amplia zona fronteriza no se encontraba debidamente vigilada, por lo que todo tipo de bandoleros, aventureros y grupos indígenas indómitos de una y otra nación cruzaban con facilidad la línea divisoria, buscando refugio y cometiendo todo tipo de desmanes en perjuicio de los ciudadanos pacíficos.
- e) Los Estados Unidos pretendían ampliar sus inversiones en México, por lo que pedían un trato preferencial frente a inversionistas europeos con los que el gobierno mexicano había creado fuertes vínculos; por todo lo cual, cuando en octubre de 1909 se entrevistaron en El Paso y en Ciudad Juárez los presidentes Díaz y William Taft resultaba claro el distanciamiento de ambos mandatarios y el hecho de que el gobierno porfirista ya no era precisamente la mejor opción para los estadounidenses.

Por eso, desde antes de estallar la revolución, el gobierno mexicano pidió que Estados Unidos respetara las normas de neutralidad vigentes entre ambos países, a fin de que el Departamento de Justicia evitara ac-

ciones subversivas de los nacionales refugiados, así como el que se hicieran de armamento, a lo que no se prestó mucha atención, si bien se dictó una orden de aprehensión contra don Francisco I. Madero, lo que obligó a éste a cruzar la frontera y encabezar personalmente la lucha en el estado de Chihuahua.

En esos momentos ya eran manifiestos los síntomas de debilidad de la dictadura; por ejemplo, el 1 de abril de 1911, al rendir su informe de gobierno ante el Congreso de la Unión, el presidente Díaz anunció importantes iniciativas de reformas político-electorales, como la no reelección del titular del Ejecutivo federal y una nueva Ley Electoral que regulara el sistema de partidos políticos, así como disposiciones tendientes a fomentar la alfabetización, para fraccionar las grandes propiedades nacionales y particulares, para darle mayor autonomía al Poder Judicial y para fincar responsabilidades en su desempeño a funcionarios judiciales, incluso para otorgar amnistía a los revolucionarios; mas todo ello venía a ser extemporáneo puesto que la revolución había prendido en todo el país y su desarrollo resultaba irreversible (Garcíadiego 2006, 285).

La victoria definitiva la obtuvo el ejército revolucionario el 10 de mayo al tomar Ciudad Juárez, lo que obligó al general Díaz a tratar de pactar un convenio que respetara su presencia en el poder, a cambio de llevar a cabo las reformas constitucionales y legales aludidas y operar una serie de cambios en las autoridades federales y locales, con la finalidad de detener la violencia que tanto mal generaba al pueblo y al prestigio externo del país. Estos arreglos trató de instrumentarlos con la intervención de personajes como Toribio Esquivel Obregón, Oscar Braniff, Francisco Carvajal y José Yves Limantour. Sin embargo, ya no fue posible sostener su posición, por lo que para el 21 de mayo se firmaron, como ya se ha dicho, los Tratados de Ciudad Juárez.

Tales tratados no fueron bien vistos por todos los líderes revolucionarios, como Francisco Villa, Pascual Orozco y Venustiano Carranza, pero prevaleció la idea de que lo importante era lograr a la brevedad posible el

restablecimiento del orden a fin de no perjudicar la economía nacional y detener la violencia desatada.⁷ El documento en cuestión es muy breve, consta de cuatro considerandos, el convenio con una cláusula única y un punto transitorio. Finalmente, estos tratados representaron un doble compromiso, el del gobierno porfirista de aceptar el triunfo revolucionario y el de los maderistas de respetar el orden constitucional vigente.

Cabe aclarar que, por reforma del 6 de mayo de 1904, el artículo 81 de la Constitución de 1857 (entonces vigente), se dispuso que en ausencia absoluta del presidente y del vicepresidente de la República, el gobierno debería recaer, en calidad de interinato, en el titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores y si éste no lo hubiere o estuviere impedido, uno de los demás secretarios, siguiendo el orden de la ley que estableciera su número (Tena 1981, 715).

De aquí que en el considerando tercero se establece que por la renuncia de los señores Díaz y Corral a sus respectivos cargos, se encargaría del Poder Ejecutivo el licenciado Francisco León de la Barra, con el compromiso de convocar a elecciones generales.⁸

El permitir la presidencia interina de un miembro destacado del porfirismo hacía peligrar el futuro de la revolución, dado que prolongaría el tiempo de ejercicio real del poder de la dictadura y la posibilidad de que los grupos más fuertes de esta tendencia política se posesionaran en el nuevo estado de cosas y procuraran debilitar y desprestigiar al movimiento popular. Pero lo más grave era lo expresado en el punto o cláusula única:

Desde hoy, cesarán en todo el territorio de la República, las hostilidades que han existido entre las fuerzas del Gobierno del General

⁷ A manera de ejemplo, al tomar la ciudad de Torreón se procedió, sin causa alguna, a masacrar a unos 300 chinos avecindados en el lugar.

⁸ En el texto constitucional se habla de elecciones extraordinarias y también se establece que el periodo presidencial que cubrirá el presidente así electo será de la duración que falte para complementar el que dejó sin ejercer el anterior titular.

Díaz y las de la Revolución; debiendo éstas ser licenciadas a medida que en cada Estado se vayan dando los pasos necesarios para restablecer y garantizar la paz y el orden públicos (Garcíadiego 2006, 303).

Con ello, las fuerzas armadas revolucionarias serían licenciadas y la revolución y sus miembros quedarían desarmados y a merced de la buena fe de un gobierno porfirista. En esta perspectiva tan poco tranquilizadora, algunos caudillos se negaron a disolver sus guerrillas y a entregar su armamento, tal fue, entre otros casos, el del general Emiliano Zapata, quien condicionaba la entrega de armamento a la previa restitución de tierras a los campesinos despojados por los terratenientes, según lo establecido en el punto 3º del Plan de San Luis Potosí (Tena 1981, 736).

Las renunciaciones señaladas en el Tratado de Ciudad Juárez se presentaron al Congreso de la Unión hasta el 25 de mayo, se dice que por un problema dental que afectó al general Díaz, pero ello provocó disturbios severos en la Ciudad de México, en donde su propia casa particular fue apedreada. Al día siguiente se procedió a la toma de posesión del presidente León de la Barra, quien al integrar su gabinete colocó a algunos maderistas destacados, como a Ernesto Madero en la Secretaría de Hacienda, Rafael Hernández en Justicia, Emilio Vázquez Gómez en Gobernación, Francisco Vázquez Gómez en Instrucción Pública y Bellas Artes y Manuel Bonilla en Comunicaciones. Posteriormente, los señores Porfirio Díaz y Ramón Corral partieron para Veracruz con rumbo a París, mientras que el 7 de junio don Francisco I. Madero hizo su entrada triunfal en la Ciudad de México.

Sociológica y políticamente se presentaba un fenómeno inédito de convivencia de dos fuerzas opositoras y contrastadas, el antiguo régimen porfirista aún demasiado fuerte y el emanado de la revolución triunfante, ello impactó de manera importante en las posteriores elecciones extraordinarias.

De inmediato, Madero procedió a sustituir a los gobernadores porfiristas por personas de su confianza. En Chihuahua, Abraham González; en

Sonora, José María Maytorena, en Coahuila; Venustiano Carranza, en Yucatán; José María Pino Suárez, en Aguascalientes; Alberto Fuentes, en Zacatecas; Guadalupe González, en San Luis Potosí; Rafael Cepeda, en Guerrero; Francisco Figueroa, en Durango; Francisco Gómez Palacio, en Sinaloa; Enrique González Martínez, en Guanajuato, Juan Castelazo; en Michoacán, Miguel Silva; en Oaxaca, Benito Juárez Maza; en Puebla Rafael Cañete; en Jalisco, David Gutiérrez y en Tlaxcala, Agustín Sánchez. Estas sustituciones se llevaron a cabo mediante el procedimiento de renuncia de los gobernadores porfiristas y la designación de los maderistas por parte de las legislaturas locales. La presión política era tan fuerte que en la mayoría de los casos no hubo mayor contratiempo para efectuar el cambio, si bien, en Chihuahua, Sonora, Coahuila, Sinaloa y Tlaxcala, hubo necesidad de enviar tropas para precipitar el proceso.

Los gobernadores de los estados restantes también fueron sustituidos, aunque ya no por personas directamente vinculadas a Madero sino a otros líderes maderistas. No obstante, la inestabilidad política era tan grande que en unas cuantas semanas se dieron casos tan significativos como que Aguascalientes tuvo 7 gobernadores, Campeche 4, Hidalgo 5, Oaxaca 6, Puebla 4, Querétaro 4, Sinaloa 5, Tlaxcala 8 y Veracruz 4.

Es indudable que la revolución provocó un verdadero alud de actividad política, debido a la rigidez del régimen porfirista.⁹ Por esa razón los gobernadores maderistas resultaron muy activos en la contienda electoral de 1911, lo cual provocó incluso divisiones entre los mismos revolucionarios; así, por ejemplo, en Chihuahua se impuso la candidatura de Abraham González dejando sin efecto la de Pascual Orozco, mediante el argumento de que éste no cumplía los 30 años que como mínimo exigía la Constitución local para ser Gobernador, lo que fue el inicio de la rivalidad Madero-

⁹ Acorde con su lema de "Poca política y mucha administración", lo que implicó que solamente las cúspides elitistas decidieran la titularidad de los cargos públicos dentro de un sistema político-electoral que se prestaba a todo tipo de manipulaciones en los ámbitos local y federal.

Orozco, que ya en el gobierno del primero dio origen a un levantamiento armado postulando el llamado Plan de la Empacadora. Algo similar ocurrió en San Luis Potosí, en donde Rafael Cepeda impuso su candidatura a la gubernatura en lugar de Pedro Antonio de los Santos, quien no demostró tener una radicación de por lo menos 5 años que exigía la ley, si bien tampoco Cepeda cumplía ese requisito. De igual manera, en Yucatán se llegó a acusar al gobernador José María Pino Suárez de utilizar, para consolidar el maderismo, recursos públicos destinados al fomento del cultivo del henequén, pero esta situación no tuvo mayores consecuencias. Debe tenerse en cuenta que en el Plan de San Luis Potosí se postulaba el lema “No reelección”, pero éste no había sido todavía elevado a rango constitucional ni legal, lo que permitía que un gobernador interino aspirara a participar en una elección por el mismo cargo.

Lo cierto es que en las elecciones de 1911 los candidatos maderistas ganaron todas las elecciones de gobernadores, a excepción de los estados de Jalisco y de Tlaxcala, en donde el triunfo lo obtuvo el recién formado Partido Católico Nacional, el que por ejemplo, en Jalisco hizo triunfar la candidatura de José López Portillo Rojas sobre el maderista Roque Estrada.

Paralelamente y, como producto de esa desbordante actividad política, en muchos municipios los revolucionarios pasaron *de facto* a destituir a las autoridades porfiristas y a nombrar a nuevos funcionarios de manera por demás arbitraria y violenta. Además, también fueron sustituidos en varios estados los jefes políticos, que fungían en el organigrama oficial de la época como intermediarios entre los ayuntamientos y las autoridades locales y federales y que estaban afectados de muy mala fama por sus abusos y concentración de poder. Más adelante desaparecería este cargo haciendo válido el lema de los hermanos Flores Magón, “Municipio Libre”, al que ya se ha aludido.

El presidente León de la Barra trató de iniciar un proyecto de Ley Electoral, pero la gran efervescencia que entonces se vivía no lo hizo posible,

por lo que las elecciones de 1911 se rigieron por la ley vigente de 1901. De acuerdo con las disposiciones de la época, los ciudadanos eran los varones que siendo mexicanos, hubieren cumplido 18 años si eran casados o 21 si no lo eran y que tuvieran un modo honesto de vivir. En términos generales para ser candidato a un cargo de elección, se requería ser ciudadano mexicano, estar empadronado, saber leer y escribir, no tener mando militar, funciones judiciales, ni ser ministro de algún culto, independientemente de otros requisitos inherentes al cargo concreto.

Por cada 60,000 o fracción que pasara de 20,000 habitantes se conformaba un Distrito Electoral federal. A la vez se formaban secciones electorales con 500 habitantes o fracción de 251 para efecto de nombrar un elector en las elecciones primarias, lo que daba un total de 27,000 electores que participaban en las elecciones secundarias, en las que ya se votaba para elegir a un candidato determinado. La población total del país, según los datos arrojados en el censo de 1910, era de 15,160,369 habitantes, de la cual 11.76% era urbana, 88.24% rural y había 27.7% de alfabetas frente a 72.3% de analfabetas; además el crecimiento anual promedio del producto interno bruto era de 3.3%, pero muy mal distribuido.

En cuanto hace al presidente León de la Barra, prometió efectuar elecciones limpias y que no participaría en ellas, si bien terminó por postularse como candidato a la presidencia y a la vicepresidencia. Además emitió un decreto de amnistía general y procedió a desarrollar un programa de ayuda a viudas y huérfanos de combatientes del ejército federal y de los grupos revolucionarios, aunque se dieron los pasos para llevar a cabo el licenciamiento de las tropas rebeldes; Madero se involucró abiertamente en este asunto, lo que lo enemistó con varios jefes revolucionarios, el caso más dramático fue el del general Zapata, como ya se ha dicho, lo que originó que ya en su gobierno el caudillo sureño levantara en su contra la rebelión del Plan de Ayala.

De mayo a octubre la confrontación de los mandos revolucionarios, con la abierta interferencia del porfirismo aún vigente, causó un divisionismo

significativo, al grado de que el señor Madero rompió con sus antiguos aliados, los hermanos Francisco y Emilio Vázquez Gómez (este último se vio obligado a renunciar a la Secretaría de Gobernación). A la vez, Madero consideró disuelto el Partido Nacional Antirreleccionista y en su lugar creó el Partido Constitucional Progresista (PCP). No obstante, los antirreleccionistas, encabezados por los Vázquez Gómez mantuvieron la existencia de su partido sosteniendo, a pesar de todo, la candidatura presidencial de Madero, en tanto que éste prefirió competir con la fórmula José María Pino Suárez para la vicepresidencia de la República.

Ya como candidato a la presidencia por cuatro partidos políticos, el señor Madero presentó como compromisos de campaña: establecer constitucional y legalmente el principio de “No reelección”, llevar a cabo reformas electorales para regular el sistema de partidos políticos y las elecciones directas, modificar el sistema judicial, fortalecer la pequeña propiedad rural, establecer impuestos equitativos, abolir la pena de muerte, respetar la libertad de prensa, fomentar la instrucción pública, mantener la separación Iglesia-Estado y desplegar una política conciliatoria para reconstruir a la brevedad posible la economía del país.

A pesar del compromiso respecto a la separación Iglesia-Estado, el Partido Católico Nacional apoyó las pretensiones maderistas y obtuvo una votación importante, específicamente en los estados del centro de la República, en donde existía mayor influencia del clero entre la población, su lema era “Dios, Patria y Libertad”.

Por otra parte, los simpatizantes con las propuestas de los hermanos Flores Magón también apoyaron la candidatura presidencial de Madero, pero ahora con el membrete de Partido Liberal Nacional proponían en la vicepresidencia al licenciado Fernando Iglesias Calderón.

Un nuevo partido contendiente fue el Popular Evolucionista de Jorge Vera Estañol, quien proponía, entre otras cosas, la inamovilidad de jueces y magistrados, el fomento de la soberanía estatal y de la división de

poderes, la difusión de la educación escolar —específicamente hacia la raza indígena— y reformas importantes al régimen de propiedad agraria. Este partido también se pronunció por la candidatura del señor Madero.

Al mismo tiempo, el general Bernardo Reyes regresó a México dispuesto a luchar por la presidencia, pero ya su prestigio estaba mermado y los clubes políticos que lo apoyaron durante el porfirismo se encontraban prácticamente desaparecidos, por lo que ya no pudo participar en este proceso electoral extraordinario.

De hecho, no hubo campañas ni giras políticas de los candidatos, dadas las circunstancias específicas que se vivían, cuando lo más importante era pacificar al país y proceder al desarme general de los grupos paramilitares, limitando el desorden y la rapiña que suelen darse en este tipo de movimientos populares. No obstante, por razón de sus múltiples compromisos y de su intensa actividad política, don Francisco I. Madero llegó a realizar varios viajes por diferentes entidades federativas.

De esta manera, el 1 y el 15 de octubre de 1911 tuvieron verificativo las elecciones primarias y secundarias respectivamente. En cuanto hace a la presidencia y vicepresidencia de la República, los vencedores de la contienda electoral cubrirían un periodo de 1911 a 1916 y se daba por sentado que ya no podrían reelegirse porque en su oportunidad se harían las reformas del caso para establecer jurídicamente esta prohibición.

En términos generales, las elecciones se desarrollaron de manera pacífica, a partir de las 9:00 horas y hasta las 18:00 horas en cada jornada. La prensa tuvo una amplia cobertura de acuerdo con las posibilidades técnicas de la época y la votación fue copiosa, si consideramos que se estimaba la participación de 27,000 electores aproximadamente y los que acudieron fueron 18,826; es decir, 69.73%.

Los resultados fueron los siguientes:

Presidente

Partido	Candidato	Votos	Porcentaje
Partido Constitucional Progresista Partido Católico Nacional Partido Popular Evolucionista Partido Liberal Nacional	Francisco I. Madero	20,145	99.26%
Partido Liberal Radical	Francisco León de la Barra	87	0.40%
Partido Liberal Puro	Francisco Vázquez Gómez	16	0.7%
Otros		45	0.12%
Total		18,826	100%

Vicepresidente

Partido	Candidato	Votos	Porcentaje
Partido Constitucional Progresista	José María Pino Suárez	10,245	52.79%
Partido Católico Nacional	Francisco León de la Barra	5,564	28.67%
Partido Popular Evolucionista	Francisco Vázquez Gómez	3,373	17.38%
Partido Liberal Nacional	Fernando Iglesias Calderón	173	0.89%
Otros		51	0.12%
Total		19,406	100%

Tanto en las elecciones ordinarias de 1910 como en las extraordinarias de 1911 se observó una votación ligeramente mayor para la vicepresidencia; recuérdese que en ambas elecciones, en contextos distintos, el principal debate político se centró en la definición del vicepresidente. Además, debe destacarse que la Ley Electoral de 1901 ordenaba: “Las boletas que expidan los comisionados (nombrados por los ayuntamientos), deberán... estar en poder de los ciudadanos (se entiende que electores para la elección secundaria) tres días antes del domingo señalado para la elección. El votante pondrá al reverso de la suya, el nombre del

ciudadano a quien da su voto y firmará al calce, si supiere hacerlo” (Ley Electoral 1901, artículo 10).¹⁰

En algunas entidades federativas, especialmente en Sinaloa, Sonora, Baja California, Chiapas y Veracruz, se impugnaron los resultados de ciertas casillas electorales, los promoventes argumentaron imprecisiones en la interpretación y aplicación de la Ley Electoral por parte de las autoridades, parcialidad en el proceso, inducción del voto, desviación de recursos públicos, actos de hostigamiento y de represión y por ello llegaron a solicitar la nulidad de votación respectiva. Ninguna de estas impugnaciones alcanzó su objetivo y poco después se comenzaron a divulgar los resultados, los que realmente no fueron sorprendidos, por lo que el 2 de noviembre la Cámara de Diputados, erigida en Colegio Electoral, calificó las elecciones y el siguiente día 6, se procedió a la toma de posesión en sus cargos de los señores Francisco I. Madero y José María Pino Suárez.

El triunfo del señor Madero fue rotundo e indiscutible, lo que sí resultó controversial y reflejó la fragilidad del consenso político, como lo afirma acertadamente Lorenzo Meyer, fue el resultado de la elección para la vicepresidencia, pues incluso se llegó a pensar que el licenciado Pino Suárez no alcanzaría la mayoría absoluta que se requería, por lo que se hubiera tenido que recurrir al Congreso de la Unión para que decidiera al respecto. Lo que vino a darle finalmente el triunfo fue el voto rural. Se sabe que en los estados del centro del país los votos favorecieron para la vicepresidencia al licenciado Francisco León de la Barra (Maldonado 2009, 203 y 204).

¹⁰ Lorenzo Meyer proporciona un dato diferente respecto de los votos obtenidos en la elección para presidente a favor de Madero, asignándole 19,997 de 20,145 votos emitidos, lo que representó 99%. Esto hace ver que independientemente de lo exactas que puedan resultar las cifras aportadas, particularmente si se toma en cuenta lo rudimentario de la realización de los cómputos en aquella época y las diferentes fuentes informativas que puedan consultarse, así como el interés de los grupos políticos participantes para divulgarlas, se coincide en 99% de votos a favor del candidato Madero, cifra apenas ligeramente mayor que la de 98.93% alcanzada por el general Porfirio Díaz en su última reelección, contando con todo el apoyo de la infraestructura política oficial (Maldonado 2009, 203).

En cuanto a los resultados arrolladores de la candidatura de don Francisco I. Madero, debe tenerse en cuenta que ante la opinión popular de las clases media y baja aparecía primero como una víctima de la represión de la dictadura y luego como el caudillo que se enfrentó a ella y la derrotó, lo que para muchos constituía una hazaña de enorme magnitud; además de que en casi todas las entidades federativas se encontraban infiltrados partidarios convencidos de sus postulados, pero hasta buena parte de los antiguos porfiristas lo apoyaron en el entendido de que sus dos contrincantes, León de la Barra y Francisco Vázquez Gómez, no alcanzaban la popularidad que en esos momentos tenía el jefe revolucionario, el que además siendo miembro de una familia de terratenientes del norte del país, no representaba un peligro inminente para la conservación de sus intereses de clase, lo cual se veía confirmado con el apoyo que recibió del Partido Católico Nacional y el hecho de que, detestando la violencia y el derramamiento de sangre, se había movilizado para desarmar a la brevedad posible su propio movimiento, aún con el disgusto de los caudillos que lo apoyaron.

Reformas constitucionales y legales en materia político-electoral durante el régimen maderista

Una vez que tomó posesión de su alto cargo, casi de inmediato, el 28 de noviembre de 1911, el presidente Madero promulgó el decreto de reforma de los artículos 78 y 109 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, en los cuales quedó asentado el principio de no reelección de los titulares de la presidencia y vicepresidencia de la República, así como de los gobernadores de los estados. El presidente no podría ser posteriormente electo vicepresidente, ni éste postularse a la presidencia en el periodo inmediato.

Más tarde, el 19 de diciembre, promulgó una nueva Ley Electoral, que:

...ordenaba que se formara un Junta Revisora de Padrón Electoral, la que además de levantar el padrón tenía el deber de resol-

ver las reclamaciones de ciudadanos y partidos políticos respecto a las elecciones.

Se reguló en esta ley, por vez primera, la constitución y el funcionamiento de los partidos políticos, y se dividía el territorio nacional en distritos electorales. Se debían publicar las listas de empadronamiento de los ciudadanos y éstos podían impugnarlas, al igual que los nombramientos de funcionarios de casilla. Las boletas electorales las elaboraban los propios partidos, de acuerdo con el modelo que establecía la Secretaría de Gobernación. Los escrutadores de casilla eran propuestos por los partidos contendientes y nombrados por el presidente municipal, y cada partido podía nombrar un representante ante la casilla. Los partidos ya consignaban un color distintivo. Los senadores eran declarados electos por las legislaturas de los estados. Para constituir un partido político se requería una asamblea, con un mínimo de 100 miembros. Las candidaturas debían ser registradas por lo menos un mes antes del día de la elección.

Las elecciones eran indirectas en primer grado. Por cada 500 habitantes se elegía un elector para formar los Colegios Sufragáneos. Entre los requisitos para ser candidato estaban: ser ciudadano empadronado, saber leer y escribir, no tener mando militar, funciones judiciales, ni ser ministro de algún culto.

Más tarde, en 1912, se realizó una reforma constitucional para formar una junta que efectuara el cómputo de la elección indirecta de diputados y senadores. Esta junta estaba integrada por diez ciudadanos residentes en el distrito respectivo. Con este panorama legislativo, que en su tiempo implicó un adelanto notable en la vida democrática nacional, justificaba el Presidente Madero la trascendencia de la ideología política en la que basó la lucha revolucionaria a la que convocó al pueblo mexicano para deponer la dictadura porfirista. Con toda justicia se le ha llamado *el apóstol de la democracia*. (Pérez 2007, 602).

Conclusiones

Las elecciones extraordinarias que se celebraron en México a raíz del triunfo de la revolución maderista, deben analizarse de manera concadenada con la controversia del reeleccionismo que se dio desde los dos últimos periodos presidenciales de don Benito Juárez y que continuó durante el régimen del licenciado Sebastián Lerdo de Tejada y el del general Porfirio Díaz, así como de las elecciones de 1910.

Esas mismas elecciones de 1911 representaron un ejercicio cívico importante de transición entre un gobierno dictatorial absoluto y otro de apertura democrática, con la característica específica de que el primero no había sido liquidado completamente y sí, en cambio, aún representaba una fuerza política influyente, con el dato agravante de que la presidencia de la República era ejercida en esos días por un antiguo porfirista relevante.

Desde ese momento se comenzaron a resentir prácticas electorales heredadas del antiguo régimen, dada la actividad protagonista de algunos gobernadores de extracción maderista que pugnaron por imponer sus propias candidaturas o las de sus hombres de confianza, situación que al prolongarse en otros gobiernos posrevolucionarios originaron un estado de afectación que ha contribuido a retardar considerablemente el desarrollo pleno de la democracia.

Debe considerarse como un tema de especial importancia para los estudiosos del desarrollo político del país, la formación en la época de los partidos, ya con la estructura y funciones que contemporáneamente se entienden propios de estos institutos políticos.

A la distancia de una centuria es posible observar estos acontecimientos con mayor objetividad y resaltar la importancia que tuvieron las elecciones extraordinarias de 1911, las que representaron de hecho el inicio, a partir del movimiento revolucionario, de una evolución en el ámbito político-electoral que ha continuado hasta nuestros días, alcanzando nuevos niveles de desarrollo para lograr la democratización integral del país, lo que hace evidente lo largo y accidentado que ha sido el camino recorrido.

La generación de 1910-1911 tuvo que enfrentar una dictadura que había anulado prácticamente la libertad de expresión y de ejercicio electoral, hoy toca a los ciudadanos mexicanos, como compromiso histórico frente a aquellos esforzados paladines, consolidar la democracia, tarea en la cual tienen una fundamental participación las instituciones electorales que han emanado del marco constitucional y legal en que se sustenta el orden jurídico de la nación.

Fuentes consultadas

- Colmex-Senado de la República. 1987. *Planes de la nación mexicana*. Libro sexto 1857-1910. México: El Colegio de México/Senado de la República.
- Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. 1857 (sancionada y jurada por el Congreso General Constituyente, el 5 de febrero de 1857). México: Imprenta de Ignacio Cumplido.
- Córdova, Arnaldo. 2008. *La formación del poder político en México*. 29ª reimpresión. México: Era.
- Creelman, James. 1908. Entrevista Díaz-Creelman. Edición facsimilar. UK: *Pearson's Magazine* (marzo): 242. http://www.bibliotecas.tv/zapata/bibliografia/indices/entrevista_diaz_creelman.html (consultada el 12 de enero de 2011).
- Garciadiego, Javier y Josefina MacGregor. 2006. Crisis y opositores del porfiriato. En *Gran Historia de México Ilustrada*, Tomo IV, De la reforma a la revolución 1857-1920, 261-80. Coord. gral. Josefina Zoraida Vázquez. México: Planeta DeAgostini.
- , et al. 2006. De la oposición a la lucha armada. En *Gran Historia de México Ilustrada*, Tomo IV, De la reforma a la revolución 1857-1920, 281-300. Coord. gral. Josefina Zoraida Vázquez. México: Planeta DeAgostini.
- García Orozco, Antonio. 1987. *Legislación Electoral Mexicana 1812-1977. Recopilación y estudio*. México: Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral.

- Iglesias González, Román (comp). 1998. *Planes políticos, proclamas, manifiestos y otros documentos de la independencia al México moderno, 1812-1940*. México: IIJ-UNAM.
- Maldonado Hernández, Carmelo. 2009. Prolegómenos electorales 3. En *La Justicia Electoral en México, 20 años*. Coord. Manuel González Oropeza, 92-254. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Pérez De los Reyes, Marco Antonio. 2007. *Historia del Derecho Mexicano*, Colección de textos jurídicos universitarios. 2ª ed. México: Oxford University Press.
- Plan de la Noria, http://www.inehrm.gob.mx/pdf/documento_lanoria1.pdf (consultada el 12 de enero de 2011).
- Plan de Tuxtepec, <http://www.bibliojuridica.org/libros/6/2858/117.pdf> (consultada el 12 de enero de 2011).
- Tena Ramírez, Felipe. 1981. *Leyes fundamentales de México*. 10ª ed. México: Porrúa.

*Sección
Bibliográfica*

Derecho Electoral Mexicano. Una Visión Local: Jalisco¹

Gabriela Dolores Ruvalcaba García*

El derecho electoral es el conjunto de normas jurídicas que regulan la elección de individuos o representantes para ocupar los cargos públicos, esto es, son aquellas disposiciones jurídico positivas que permiten actualizar no sólo la soberanía popular, sino la naturaleza de República representativa, democrática y federal (artículos 39, 40 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos); en este sentido, el objetivo del libro es identificar los principios o valores tutelados por ese conjunto de normas jurídicas de carácter constitucional con contenido electoral, así como por las leyes, costumbres, reglamentos, acuerdos y resoluciones que las desarrollan e individualizan, tanto en el ámbito federal como en el estado de Jalisco.

El derecho electoral mexicano se manifiesta mediante un sistema de valores y principios trascendentes en el tiempo y en el espacio, que no se limita a las normas jurídicas, sino que se constituye además por un grupo de conceptos, frente a los cuales se encuentra sujeta la actuación de los órganos del Estado encargados de impartir la justicia electoral.

La constante evolución social y la búsqueda de la legítima democracia han obligado a una profunda revisión y consecuente actualización del derecho electoral, de las instituciones y de los sistemas político-electorales en México; sus últimos efectos fueron las reformas constitucionales y

¹ Reseña de la obra de Luis Antonio Corona Nakamura y Adrián Joaquín Miranda Camarena, comps. 2010. *Derecho Electoral Mexicano. Una Visión Local: Jalisco*. Madrid: Marcial Pons.

* Maestra en Derecho Constitucional y Amparo por la Universidad de Guadalajara. Maestra en Derecho Electoral por el Instituto Prisciliano Sánchez y secretaria relatora del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco.

legales llevadas a cabo en 2007 y 2008, con las que se dio un paso más al México de hoy.

Los doctores Luis Antonio Corona Nakamura y Adrián Joaquín Miranda Camarena, destacados profesionistas e investigadores, son los compiladores de la obra que reseño; ambos son abogados y maestros por la Universidad de Guadalajara, así como docentes de ésta. El primero de ellos es doctor en Derecho por la Universidad Autónoma de Aguascalientes y magistrado del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco. El segundo es doctor en Derecho por la Universidad Carlos III de Madrid y es jefe del Departamento de Derecho Público de la División de Estudios Jurídicos de la Universidad de Guadalajara.

Dichos académicos se dieron a la tarea de compilar interesantes trabajos de investigación relativos a la regulación de la materia electoral federal, así como del estado de Jalisco, con el apoyo de la importante editorial española Marcial Pons.

Jordi Ferrer Beltrán, reconocido filósofo del derecho, en el prólogo de la obra destaca que —desde la perspectiva de un teórico de la materia— es un buen libro de derecho electoral mexicano para la dogmática jurídica o el estudio del derecho positivo.

El lector encontrará en la primera parte de la obra un amplio estudio del derecho electoral federal, y en la segunda, el análisis en materia electoral en el ámbito local, específicamente del estado de Jalisco.

Se abordan temas muy interesantes como la evolución del derecho electoral en México, cuyos autores, Adrián Joaquín Miranda Camarena y Rafael de la Cruz Ruvalcaba, estudian como materia principal el derecho electoral que se circunscribe, en lo sustancial, al derecho constitucional, en lo espacial, al territorio de los Estados Unidos Mexicanos, y en lo temporal, al periodo que comprende del 28 de septiembre de 1821, fecha de la independencia de México, hasta nuestros días.

Por su parte, Claudia Verónica Gómez Varela y Rafael de la Cruz Rodríguez desarrollan el tema de las bases constitucionales del derecho electo-

ral mexicano, en el que señalan varios aspectos interesantes como la forma tanto de Estado como de gobierno, pues de éstas deriva quién o quiénes ejercerán el poder y de qué manera, analizan a quién van dirigidas (sujetos) y los lineamientos o principios a que se tienen que ajustar los sujetos.

En el tercer capítulo del libro se habla del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) que, como canon del orden público que reglamenta las normas constitucionales en materia electoral, constituye una base esencial para la construcción perfectible de la democracia mexicana, tema realizado por Adrián Joaquín Miranda Camarena y María del Carmen Díaz Cortés.

Lo relativo a la autoridad administrativa electoral federal se desarrolla en el cuarto capítulo por Claudia Verónica Gómez Varela y José Luis Brahams Gómez, tema trascendente en la materia electoral, toda vez que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos encarga al Instituto Federal Electoral la función de organizar las elecciones, tarea que comprende un núcleo de actos análogos, cuyo idéntico propósito radica en atender la renovación de los poderes federales legislativo y ejecutivo, mediante elecciones libres, auténticas y periódicas.

Los autores José Pablo Martínez Gil y Patricia Macías Hernández, al hablar sobre la autoridad electoral federal jurisdiccional en México (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación), muestran de manera abreviada tres décadas del ejercicio jurisdiccional electoral federal en México, observando cómo se ha comportado —desde el punto de vista constitucional y legal—, a partir del quehacer de la institución jurídica, la que ha resuelto los conflictos electorales, haciendo especial énfasis respecto de las últimas reformas, debido a que durante los últimos 30 años el derecho electoral en México ha experimentado un importante crecimiento y desarrollo, no sólo en la producción de normas legislativas, sino en la jurisprudencia y doctrina, que lo convierten en una de las ramas del derecho de mayor desarrollo cuantitativo y cualitativo en este país.

El tema de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral lo desarrollé en colaboración con José Pablo Martínez Gil en el sexto capítulo, estudiando su promulgación y reforma —sus antecedentes más importantes—, ésta como consecuencia de su aplicación en el polémico proceso electoral de 2005-2006, toda vez que dicha ley otorga a los partidos políticos y ciudadanos los mecanismos de defensa legal en contra de actos y resoluciones de la autoridad electoral que no se apeguen a los principios de constitucionalidad y legalidad, violando sus derechos político-electorales.

La segunda parte del libro inicia en el séptimo capítulo, en el que José de Jesús Becerra Ramírez y Bertha Sánchez Hoyos exponen algunas ideas acerca de los principios de la Ley Fundamental de Jalisco que dan sustento a la materia electoral.

Por su parte, Luis Antonio Corona Nakamura y José de Jesús Ruiz Pérez —en el octavo capítulo— hacen precisiones respecto a lo que se debe entender por una base constitucional en materia electoral en el estado de Jalisco, así como los diversos elementos que la conforman.

José Guillermo Meza García y Liliana Alférez Castro, en el Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, realizan un análisis práctico de los temas principales que lo constituyen, y aportan un esquema de diagnóstico del contenido del cuerpo normativo, tanto de su parte sustantiva como adjetiva, a través de una visión crítica y objetiva de sus aciertos y errores, así como posibles deficiencias y lagunas jurídicas existentes, atendiendo a un razonamiento justificado y fundamentado. Al efecto, proponen disposiciones pendientes de reforma o adecuación que las correlacionan con los criterios de resoluciones adoptados por las autoridades jurisdiccionales en la materia, como los tribunales electorales, tanto del Poder Judicial de la Federación como del estado de Jalisco.

Con relación a las autoridades electorales administrativas de Jalisco hablan Marcelino Rosales Rodríguez y Karla Fabiola Vega Ruiz, quienes

dan a conocer su evolución a partir de la Constitución del estado de 1824, estableciendo en ese tiempo Juntas Electorales, Juntas Municipales y de Departamento, hasta el establecimiento del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco.

Guadalupe Angélica Carrera Dorantes y Rubén Vázquez, en Órgano Constitucional Autónomo en Materia Electoral, examinan analíticamente los fundamentos de los órganos constitucionales autónomos desde el punto de vista doctrinal, sus características, fines, su función como órganos autónomos de control, para ver si su diseño institucional se justifica en relación con su desarrollo a través de sus resultados y eficiencia.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco es analizado por Claudia Verónica Orozco Valenzuela y Teresa Magnolia Preciado Rodríguez. Las autoras dan un esbozo de lo que es la justicia electoral en dicha entidad, a partir de la función jurisdiccional del propio Tribunal, que además de desempeñarse como autoridad jurisdiccional, ha aceptado su responsabilidad como institución de capacitación e investigación, en beneficio de sus propios funcionarios, académicos, profesionistas, organizaciones políticas, civiles y de la ciudadanía interesada en coadyuvar al desarrollo y consolidación de la democracia en el país y particularmente en el estado.

El capítulo relativo a los medios de impugnación en materia electoral en el estado corrió a cargo de Luis Antonio Corona Nakamura y María Elizabeth Herrera Tovar. En él analizan la evolución de dichos medios hasta llegar a los que se encuentran vigentes en Jalisco, los cuales están previstos por la Constitución Política del Estado en el artículo 12, fracción X, que señala que:

para garantizar el principio de legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señale esta Constitución y el Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco.

Los delitos electorales son tratados en el último capítulo del libro, cuyos autores, Marcelino Rosales Rodríguez y Jaime Benjamín de la Torre de la Torre, analizan las diferentes conductas atípicas o ilegales que se cometen antes, durante y después del proceso electoral, y tratan específicamente la conocida como “clientelismo político” con la coacción y compra de votos. Hacen un estudio de los antecedentes históricos de las legislaciones en materia de delitos electorales, desde la promulgación de la Constitución de Apatzingán, en 1814, hasta la actualidad.

La importancia de la obra radica en que contiene temas trascendentes del derecho electoral, tanto federales como del estado de Jalisco.

*Lo que queda de la izquierda.
Relatos de las izquierdas
latinoamericanas*¹

Rafael Caballero Álvarez*

En esta obra, el polémico político y analista mexicano Jorge G. Castañeda compila, junto con Marco A. Morales, una serie de estudios sobre algunas de las experiencias más significativas de la izquierda en América Latina. Con una decena de académicos más, estudian el largo tránsito de los movimientos de izquierda en las entrañas de los sistemas políticos latinoamericanos, desde su aparición, casi destinada a la clandestinidad en numerosos casos, hasta llegar a la esfera de gobierno en otros tantos.

Así, se narran las experiencias de algunas de las izquierdas que han estado tentadas o han sucumbido ante el populismo nacionalista, el antiimperialismo estadounidense, el rechazo de la economía global, la disidencia política o incluso la supuestamente redentora insurgencia. Por otro lado, se hace un balance sobre los aciertos y desatinos de la izquierda moderada que ha gobernado varios países de la región y se analizan los matices de cada caso en función del contexto político particular. Del conjunto de todo ello se desprende una primera reflexión que guía toda la obra: la izquierda no es una sola, sino muchas. Si bien existen elementos comunes, los movimientos y las ideologías de izquierda guardan mayores diferencias de las que se alcanzan a percibir en primera instancia. La complejidad para entender la izquierda y asumirse como

¹ Reseña del libro de Jorge G. Castañeda y Marco A. Morales. 2010. *Lo que queda de la izquierda. Relatos de las izquierdas latinoamericanas*. México: Editorial Taurus.

* Comunicólogo del CCJE del TEPJF.

parte de ella puede desembocar en fragmentaciones, tanto entre las corrientes políticas internas como entre las de los países de todo el subcontinente, a veces superables y en otras ocasiones difíciles de conciliar.

El primer capítulo ostenta un sugerente título: El estado actual de la utopía. En él, Castañeda y Morales ofrecen de manera muy general el estado que guarda la izquierda latinoamericana a partir de lo que ellos denominan “el reciente surgimiento de la izquierda”, un periodo que ubican principalmente entre la década de 1990 y la primera del presente siglo.

Dedicando apenas algunas líneas para cada país, brindan una aproximación muy concreta sobre el comportamiento de la izquierda en las elecciones de los años más recientes en Venezuela, Brasil, Chile, Argentina, Uruguay, Bolivia, Nicaragua, Perú, Ecuador, Paraguay y El Salvador. Posteriormente, abordan precisamente el tema de las múltiples formas en que se manifiestan las izquierdas que existen en la región y esbozan algunos de los elementos de análisis más relevantes que son tratados por el resto de sus colegas que participan en el libro.

Después de este primer capítulo de corte más bien introductorio, Marco A. Morales titula el siguiente: ¿Los latinoamericanos han virado hacia la izquierda? Para despejar esta incógnita, presenta un texto en el que reflexiona sobre la identidad ideológica de los votantes que han llegado a inclinar la balanza a favor de las opciones de izquierda durante los últimos años o que al menos le han significado mayores simpatías, como en los casos de México y Colombia. Posteriormente formula un par de hipótesis para interpretar el encumbramiento de la izquierda en buena parte de los países del subcontinente, identificando algunos antecedentes históricos acerca de los orígenes y el desarrollo de la izquierda en cada caso. Ambas hipótesis relacionan el ascenso de la izquierda con posturas menos radicales y más incluyentes —capaces de atraer votos de quienes políticamente se ubican en el centro o incluso en la derecha— en lugar de una conversión ideológica.

La segunda parte del libro se compone de dos capítulos y está dedicada al estudio general del desempeño de la izquierda latinoamericana como

gobierno, particularmente en comparación con los gobiernos de derecha. En esta sección, José Merino, profesor adjunto del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), confronta los avances entre ambos modelos. Los resultados de tal cotejo son bastante equilibrados en materia de política social, aunque el autor advierte mayores progresos en las políticas públicas de la izquierda moderada y abierta que en las de la izquierda populista y recalcitrante. Anclándose de los conceptos de ideología, populismo y política social, Merino realiza su análisis comparado conforme a los rubros de gasto social, bienestar social, pobreza y desigualdad, educación, salud y vivienda.

De los muchos aspectos a reflexionar sobre el análisis del autor, hay al menos dos que son trascendentales: El primero, que la política social obtiene mejores resultados cuando carece de sesgos ideológicos populistas —sin importar si son de izquierda o de derecha—, y en segundo lugar, que hay asignaturas que ni la derecha ni la izquierda han podido resolver, como desigualdad social, acceso educativo universal y mejores condiciones para la vivienda.

El siguiente capítulo conjunta nuevamente la opinión de Castañeda y Morales, más la colaboración de Patricio Navia (profesor de la Universidad de Nueva York y de la Diego Portales de Chile). En él se discute una característica que ha acompañado a la mayoría de los movimientos de izquierda en América Latina desde sus orígenes y que hasta la fecha persiste en la mayoría de ellos, en ocasiones moderadamente y en otras de forma desbordada: el nacionalismo.

Los tres académicos identifican algunos factores que han afianzado el nacionalismo como un elemento inherente a la izquierda latinoamericana, sobre todo en aquellos casos más cercanos al populismo. Entre ellos se encuentra el rechazo a Estados Unidos y a sus políticas intervencionistas. Esta animadversión halla sus fundamentos principalmente en la época de la Guerra Fría, cuando el país del norte se oponía abiertamente al desarrollo de los movimientos de izquierda por sus aparentes afinidades con el

modelo socialista y sin mucho recato intervenía en los asuntos de la política interior de los países latinoamericanos. Esto ha dado pauta a que la izquierda tradicional asuma una postura retórica que enarbola como bandera los intereses nacionales y subvalora las relaciones con la comunidad internacional, principalmente, por supuesto, con Estados Unidos.

Los autores sostienen que con el paso de los años la desaprobación social de muchas de estas naciones hacia Estados Unidos ha disminuido. Si a eso se suma que este país continúa siendo una potencia económica y un estratégico socio comercial, es altamente probable que la izquierda de nacionalismo exacerbado no pueda sostenerse por mucho tiempo si insiste en mantenerse aislada en un contexto de economía global.

La tercera parte del libro es la más nutrida, pues se compone de seis capítulos. Cada uno de ellos se refiere al estudio de casos en los que se da cuenta detalladamente de los avatares de la izquierda en los países objeto de análisis.

El primer capítulo de esta sección se refiere a la asunción de la izquierda al poder en Brasil. Los autores son Gianpaolo Baiocchi (profesor asociado en Brown University) y Sofía Checa (estudiante de doctorado en la Universidad de Massachussets). El eje de su disertación es el Partido dos Trabalhadores (PT), el instituto político gestado a finales de los años 70 y que en octubre de 2002 llevó a Luiz Inácio Lula da Silva a la presidencia de su país.

Los autores hacen una descripción minuciosa de la génesis de este partido en una auténtica base social unificada: la clase trabajadora, destacando su habilidad política para tejer redes con otros movimientos y con liderazgos focalizados en niveles locales. También hacen hincapié en las fórmulas adoptadas por el partido para alentar la participación ciudadana y en sus andanzas en busca del posicionamiento político institucionalizado a través de las urnas. Del mismo modo, refieren los desencuentros ocurridos, con Lula ya en la presidencia, y algunos detalles que distinguieron al gobierno de éste, por ejemplo en materia de política exterior, de distribución del ingreso y de participación política.

El capítulo seis es una nueva aportación de Patricio Navia sobre una de las experiencias más exitosas de la izquierda latinoamericana, el caso chileno, al que provocativamente atribuye un doble calificativo, aparentemente contradictorio: neoliberal y socialista.

El autor no solamente hace un relato sobre la izquierda chilena, sino que ofrece un estudio muy completo sobre el proceso de transición democrática del país andino. Sin embargo, el texto hace énfasis en los gobiernos de Ricardo Lagos y de Michelle Bachelet, dos personajes que terminaron de echar por tierra los pronósticos fatalistas sobre la incapacidad de la izquierda para conducir acertadamente la agenda de gobierno. Como comentario al margen, vale señalar que la elección de Bachelet también fue icónica no sólo porque con ella se refrendó la aceptación de los gobiernos de izquierda, sino porque fue la primera mujer presidenta de aquel país y una de las pocas en toda la historia del continente.

Uruguay: un modelo de conducta para la izquierda, es el título del capítulo siete, de la pluma de David Altman (Pontificia Universidad Católica de Chile), Rossana Castiglioni (Universidad Diego Portales) y Juan Pablo Luna (Pontificia Universidad Católica de Chile). El estudio se centra en el desarrollo de la coalición de centro izquierda conformada por tres fuerzas políticas que en 2004 se impuso a los partidos políticos “tradicionales” que habían gobernado la nación durante 176 años. Se trata de Encuentro Progresista-Frente Amplio-Nueva Mayoría.

Los autores ofrecen no sólo un análisis del desarrollo de esta figura representativa de la izquierda plural en la República de Uruguay, sino que, al igual que en el capítulo anterior, brindan elementos clave para entender el proceso de transición democrática e incluso para conocer más a detalle el sistema político de ese país. Uno de los aspectos más interesantes de este texto se refiere a la unidad que distingue a la izquierda uruguaya a pesar de las distintas visiones que la conforman. La coalición es una amalgama armónica que busca objetivos comunes; la cohesión y los objetivos compartidos le han permitido traducir los éxitos electorales en un buen

desempeño gubernamental que le han dado la confianza suficiente como para tomar decisiones osadas, por ejemplo en el terreno de la política exterior y en el establecimiento de canales comerciales.

El capítulo siguiente aborda el polémico caso de la izquierda en Venezuela, donde el presidente Hugo Chávez, tan controvertido en todo el mundo, juega un papel central.

Raúl Sánchez Urribarri (estudiante de doctorado en la Universidad de Carolina del Sur), expone con el caso venezolano una de las experiencias más contrastantes de la izquierda latinoamericana, comparada con las abordadas en los capítulos precedentes. Básicamente enfoca su estudio a la gestión de Chávez como presidente y expone algunas de las características más distintivas de su gobierno. Evidencia la transformación de un discurso moderado, que le ganó simpatías en los albores de su primer periodo, a la arenga beligerante que lo ha dado a conocer alrededor del planeta. El autor, evidentemente, no soslaya las contradicciones entre el discurso y la práctica que envuelven la transición del bolivarianismo al socialismo del siglo XXI promovido por Chávez. También alerta sobre las acciones tomadas por éste que han disminuido a la oposición, afectado el libre mercado, trastocado libertades fundamentales y modificado la agenda diplomática. Aún así, no deja de reconocer que el discurso neopopulista ha seducido a amplios sectores de la sociedad venezolana, que han edificado un culto alrededor de la figura de su presidente.

El lector hallará en este capítulo bases importantes para comprender mejor una experiencia de izquierda que parece estar muy alejada de las otras visiones que predominan en la región, con excepción de Cuba y algunas corrientes internas de otros países.

El noveno capítulo es de la autoría de Martín Tanaka (Pontificia Universidad Católica del Perú). En él expone el caso de la izquierda en Perú, que se distingue, al igual que en Uruguay, por ser plural y dar cabida a distintas manifestaciones. Sin embargo, a diferencia de la uruguaya, la izquierda peruana carece de un factor unificador.

Este problema encuentra una de sus causas en la identidad ideológica. Según el autor, existen en Perú dos izquierdas, una “tradicional populista” y otra “socialdemócrata modernizada”, que se ubican entre “la marginalidad y la subordinación política”.

La división entre la izquierda peruana tiene antecedentes históricos muy complejos que se relacionan con problemas sociales graves de pobreza, desigualdad e inestabilidad económica, aderezados por la animadversión hacia un régimen militar incapaz de resolverlos. Esto trajo como consecuencia la generación de radicalismos que se materializaron en movimientos como Túpac Amaru y Sendero Luminoso. El desencuentro entre las visiones de la izquierda ocurrió en gran medida por la disyuntiva que implicaba definirse por el camino de la institucionalización o por el de la revolución armada.

De acuerdo con los planteamientos del autor, el desarrollo de la izquierda peruana ha sido tristemente poco venturoso, al grado de ser prácticamente borrada del campo electoral ya iniciado el nuevo milenio. Hoy, sin embargo, atina a vislumbrar un resurgimiento de la mano de Ollanta Humala, con los riesgos que implica apuntalar la unificación de la izquierda en la figura de una sola persona.

El último capítulo de esta parte lleva por título Evolución de la izquierda mexicana. Kathleen Bruhn (Universidad de California-Santa Bárbara), identifica algunos de los antecedentes de la izquierda mexicana asociados con la creación del Partido Revolucionario Institucional y el cardenismo, pasando por las visiones socialistas de los años 70 hasta llegar al movimiento unificador que en la elección de 1988 postuló a Cuauhtémoc Cárdenas a la presidencia de la República, posición que perdió en uno de los comicios más controvertidos de la historia moderna. Este hecho, a la sazón, fue uno de los factores que dieron pauta para la fundación del Partido de la Revolución Democrática (PRD), que hoy en día constituye probablemente la mayor representación de la izquierda mexicana.

Bruhn finca gran parte de su análisis sobre el papel del PRD en la actualidad, dedicándole particular atención a uno de los personajes más desta-

cados y controvertidos extraído de sus filas —aunque no formado en dicho instituto político, pues también fue uno de los disidentes del PRI a mediados de los 80, junto con Cuauhtémoc Cárdenas y Porfirio Muñoz Ledo— el ex candidato presidencial y ex jefe de gobierno del Distrito Federal: Andrés Manuel López Obrador.

Los retos que al final de su trabajo señala la autora para la izquierda mexicana son inquietantes, sobre todo para continuar la senda por la vía institucional.

La cuarta parte del libro está compuesta por un solo capítulo a cargo de Jorge Castañeda, en el que recapitula y reflexiona algunos de los aspectos más interesantes abordados por sus colegas. El autor reconoce que la izquierda latinoamericana vive una etapa de esplendor, aun cuando ésta se manifieste de distintas formas “(...) ya sea en el poder o en la oposición, ya sea populista, radical, autoritaria y visceralmente antinorteamericana, o socialdemócrata, moderada, globalizada y resuelta a tratar con Washington de manera pragmática”.

En ese contexto, el autor formula algunos desafíos que la izquierda deberá resolver para prolongar su éxito y evitar retrocesos. Entre ellos apunta la necesidad de atender el déficit educativo que persiste en varios países de América Latina, pero desde una perspectiva que reconozca la economía global, que es donde se insertarán los nuevos cuadros, aun cuando no se quiera, según su opinión. En ese mismo orden de ideas, sugiere varias premisas que podrían asegurar un modelo educativo exitoso y sobre dos aspectos a los que se ha restado importancia, pero que en el futuro inmediato podrían generar problemáticas de grandes magnitudes: el sistema de pensiones y la ausencia de leyes antimonopolios. También insiste en la redefinición de la agenda internacional y la necesidad de incluir a Estados Unidos en ella, buscando la forma de no renunciar al nacionalismo, sino de transformarlo.

La aportación de este libro es valiosa para conocer y entender con mayor claridad las tendencias más modernas de la izquierda latinoamericana.

Al final quizá el título asignado por los compiladores no refleja de manera clara el contenido, pues pareciera sugerir que sólo quedan vestigios de la izquierda. O es probable que los autores se refieren a que de aquella izquierda disidente, contestataria, socialista e insurgente ya queda poco y que el camino ahora es institucional. Ciertamente la izquierda, como se observa en el libro, ya ha dejado de ser una oposición incómoda para convertirse en gobierno exitoso. La lucha se da ahora en las urnas y no en las calles; el diálogo sustituyó a la agresión; la participación ciudadana desplaza cada vez más a la movilización militante. El lector tendrá la mejor conclusión al final.

Justicia Electoral es una publicación periódica
del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,
se imprimió en junio de 2011
en Litografía Dorantes S.A. de C.V.
Oriente 241-A núm. 29, Col. Agrícola Oriental
CP 08500, México, DF.

El cuidado de la impresión estuvo a cargo
de la Dirección General de Publicaciones y Fomento Editorial,
Ciudad Universitaria, DF.

Su tiraje fue de 1,500 ejemplares