ISSN 0188-7998

10

Justicia Electoral.

Revista del Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación

Sección Doctrinal

Reflexiones sobre la interpretación de la SCJN respecto de la restricción del derecho político a votar establecida en el artículo 38, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Sergio Armando Valls Hernández

¿Elecciones sin democracia? ¿Democracia sin elecciones? Sobre las formas de la participación política
Michelangelo Bovero

Sección Documental

La integración del Consejo General del Instituto Federal Electoral. Una decisión judicial para materializar la norma constitucional
Constancio Carrasco Daza

TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

Cuarta Época, vol. 1, núm. 10
Julio-diciembre de 2012

JE

Justicia Electoral.

Revista del Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación

Cuarta Época, vol. 1, núm. 10
Julio-diciembre de 2012

342.702
J888e
2012

Justicia electoral : revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.— Cuarta época, vol. 1, Núm. 10 (julio-diciembre), 2012 - . — México : Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2012.
v.

ISSN 0188-7998

1. Derecho Electoral. 2. Lógica jurídica. 3. Prueba -Derecho Electoral. 4. Delitos electorales. 5. Justicia electoral. 6. Derecho Electoral - 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. 10
Julio-diciembre de 2012

Coordinación: Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Dr. Carlos Báez Silva, director de la revista.
carlos.baez@te.gob.mx
Telefono: 57 22 40 00 exts. 4057 y 4169

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 semestral, julio-diciembre 2012. 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: Carlota Armero núm. 5000, colonia CTM Culhuacán, CP 04480, delegación Coyoacán, México, DF. Imprenta: Impresora y Encuadernadora Progreso, S.A. de C.V. (IEPSA), Calzada San Lorenzo 244, Paraje San Juan, CP 09830, México, DF. Distribuidor: Coordinación de Comunicación Social del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Carlota Armero núm. 5000, colonia CTM Culhuacán, CP 04480, delegación Coyoacán, México DF.

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

Impreso en México.

Directorio

Justicia Electoral.

Revista del Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación

Director
Dr. Carlos Báez Silva, Director del Centro de Capacitación Judicial Electoral

Coordinador editorial
Lic. Ricardo Barraza Gómez, Coordinador de Comunicación Social

Corrección de estilo
Sharon León García
Josefina Pérez Reyes

Diseño y formación
Lic. Claudia E. López Castro

Comité Académico y Editorial

Magistrado José Alejandro Luna Ramos
Magistrado Flavio Galván Rivera
Magistrado Manuel González Oropeza
Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar

Dr. Álvaro Arreola Ayala
Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, México
Dr. Rafael Estrada Michel
Desarrollo Integral de la Familia, México
Dr. Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot
Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México
Dr. Hugo Saúl Ramírez García
Universidad Panamericana, México
Dra. Elisa Speckman Guerra
Instituto de Investigaciones Históricas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México

Secretarios Técnicos

Dr. Carlos Báez Silva
Lic. Ricardo Barraza Gómez

Directorio Sala Superior

Magistrado José Alejandro Luna Ramos
Presidente

Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa
Magistrado Constancio Carrasco Daza
Magistrado Flavio Galván Rivera
Magistrado Manuel González Oropeza
Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar
Magistrado Pedro Esteban Penagos López

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

Jorge Enrique Mata Gómez
Secretario Administrativo

Felipe de la Mata Pizaña
Coordinador General de Asesores de la Presidencia

Sergio Arturo Guerrero Olvera
Coordinador de Jurisprudencia, Seguimiento y Consulta

Francisco Javier Acuña Llamas
Coordinador de Información,
Documentación y Transparencia

Ricardo Barraza Gómez
Coordinador de Comunicación Social

Yairsinio David García Ortiz
Coordinador de Asuntos Jurídicos

Claudia Valle Aguilasocho
Coordinadora de Institucionalización de la Perspectiva de Género

Carlos Báez Silva
Director del Centro de Capacitación Judicial Electoral

Víctor Manuel Castro Borbon
Jefe de Unidad de Relaciones
con Organismos Electorales Internacionales

Rafael Elizondo Gasperín
Coordinador de Recursos Humanos y Enlace Administrativo

Álvaro Raúl Lozada Cortés
Coordinador Financiero

Rolando Wilfrido de Lassé Cañas
Coordinador de Adquisiciones, Servicios y Obra Pública

Eduardo Ramón Cano Barberena
Coordinador de Protección Institucional

José Izcoatl Bautista Bello
Contralor Interno

Contenido

Presentación 11-19

Sección Doctrinal

Las reglas de la lógica en la valoración de las pruebas en materia electoral

Rules of logic in the valuation of the evidence in federal election

Raúl Montoya Zamora 23-54

Reflexiones sobre la interpretación de la SCJN respecto de la restricción del derecho político a votar establecida en el artículo 38, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Some considerations about the Mexican Supreme Court's Interpretation of the Restriction of the Political Right to vote, Established in article 38, Subsection II, of the Mexican Constitution

Sergio Armando Valls Hernández 55-89

Delitos electorales y procuración de justicia penal electoral

Electoral Crimes and Pursuit of Penal Electoral Justice

Eber Omar Betanzos Torres 91-126

La justicia partidaria en el nuevo modelo de impartición de la justicia electoral

Justice party in the new delivery model of electoral justice

Enrique Figueroa Ávila 127-170

La reforma constitucional de derechos humanos como fruto del neoconstitucionalismo y como paradigma en el fortalecimiento de la democracia

The constitutional reform of human rights as a result of the neoconstitutionalism and as a paradigm in the strengthening of democracy

Ángel Durán Pérez
Eréndira Nohemí Ramos Vázquez 171-196

Algunas consideraciones sobre el ejercicio del control difuso

Some considerations on the exercise of diffuse constitutional review

Rubén Enrique Becerra Rojasvértiz 197-221

Un garantismo en tensión. La primera integración del TEPJF y el control jurisdiccional de la vida interna de los partidos políticos

A guarantism in tension. The first TEPJF and the judicial review of the parties' internal life

Javier Martín Reyes 223-266

La utilización del Test de Asociación Implícita en los procesos electorales

The use of the Implicit Association Test in electoral processes

Alfonso Ayala Sánchez 267-292

Judicial Politics y tribunales electorales

Judicial Politics and Electoral Tribunals

Luis Diego Brenes Villalobos 293-316

¿Elecciones sin democracia? ¿Democracia sin elecciones? Sobre las formas de la participación política

¿Elections without democracy? ¿Democracy without elections? About the forms of the political participation

Michelangelo Bovero 317-351

Sección Estados

La tutela jurisdiccional del principio histórico de la separación entre el Estado y las iglesias en el contexto de los procesos electorales

The jurisdictional protection of the historic principle of separation church-state in the context of electoral processes

Jaime del Río Salcedo 355-382

El Tribunal Electoral de Guerrero.
A veinte años de distancia
*Electoral Tribunal of Guerrero State.
Twenty years of life*
Raúl Calvo Barrera 383-420

La justicia electoral en el estado de Nuevo León
desde una perspectiva ciudadana
*Electoral justice in Nuevo León state from a citizen
perspective*
Mariana Téllez Yáñez 421-460

Interpretaciones divergentes del término
partido mayoritario, por parte de autoridades
electorales, para la asignación de diputados
por el principio de representación proporcional
en el estado de Veracruz
*Divergent interpretations of the term Majority Party,
by electoral authorities for the allocation
of Deputies by the principle of proportional representation
in the State of Veracruz*
Carolina Viveros García 461-492

Sección Documental

La integración del Consejo General del Instituto
Federal Electoral. Una decisión judicial para
materializar la norma constitucional
*The integration of the General Council of the Federal
Electoral Institute. A judicial decision to make
the constitutional rule effective*
Constancio Carrasco Daza 495-509

Sección Entrevista

Conversando con Hans-Rudolf Horn
Jorge Mena Vázquez 513-518

Sección Bibliográfica

Ignacio Francisco Herrerías Cuevas, coord. 2011.
Control de convencionalidad y efectos de las sentencias.
México: Ubijus Editorial.
Marco Antonio Pérez de los Reyes
Enrique Inti García Sánchez 521-530

Jorge Fernández Ruiz. 2010.
Tratado de Derecho Electoral.
México: Porrúa.
Fernando de la Peza Berríos 531-549

José Ramón Cossío Díaz. 2011.
Sistemas y modelos de control constitucional en México.
México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
Luis Eduardo Medina Torres 551-555

Presentación

El año 2012 ha sido de gran trascendencia para la justicia electoral en México, pues el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) nuevamente tuvo la alta responsabilidad de calificar la elección presidencial y de resolver todas la impugnaciones incoadas durante el proceso electoral federal, que no sólo llevó a la renovación de la presidencia de la República, sino de las dos cámaras que integran el Congreso de la Unión. Por supuesto, el fallo no estuvo exento de polémica y de cuestionamientos, lo que es natural en todo recurso de impugnación; el juez difícilmente suele dejar satisfechos a quienes la sentencia no les es favorable. Lo cierto es que el TEPJF estuvo a la altura de las circunstancias y actuó como el órgano constitucional que es, apegado invariablemente a lo que dicta la ley.

La convicción democrática del Tribunal no puede ser puesta en duda, pero aun así existen opiniones discordantes. No obstante, en una verdadera democracia no se pueden simplemente descalificar y menos intentar acallar las voces que derivan de perspectivas distintas. Por ello, el TEPJF no ha cejado en su intento de abrir espacios para la discusión pública responsable, la crítica constructiva y el debate académico serio.

En este contexto, el TEPJF se honra en presentar la entrega número 10, de la Cuarta Época, de la revista *Justicia Electoral*, lo que refleja el intento, durante 20 años, por colocar esta publicación como un espacio de discusión ilustrada en temáticas relacionadas con la democracia y la justicia electoral, ampliamente enriquecido por la visión multidisciplinaria que se ha buscado imprimirle.

El presente número se integra por 19 textos, siendo la parte más nutrida la sección Doctrinal, que concentra 10 de ellos. El primero es de la au-

toría del funcionario electoral Raúl Montoya Zamora, quien desarrolla su trabajo en torno a uno de los temas más sensibles y ampliamente discutidos durante el proceso electoral federal recién concluido: la valoración de las pruebas.

El también académico duranguense ofrece un marco teórico muy consistente sobre lo que puede entenderse como valoración de la prueba y algunos de los sistemas que para ello existen. También se refiere a algunas de las dificultades que implica en la práctica que el artículo 16 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME) señale que los medios de prueba serán valorados "atendiendo a las reglas de la lógica". Para ejemplificar, utiliza algunas sentencias emitidas por la Sala Superior del TEPJF y se muestra crítico con la motivación de las resoluciones. Al final propone la consideración de algunos principios de la lógica al momento de dictar sentencia, con el objeto de minar esta problemática.

El siguiente artículo pertenece al ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) Sergio A. Valls Hernández. El contenido se explica claramente en el título, "Reflexiones sobre la interpretación de la SCJN respecto de la restricción del derecho político a votar establecida en el artículo 38, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Sus cavilaciones derivan concretamente de la contradicción de tesis 6/2008-PL, resuelta por el más alto Tribunal del país en Pleno en sesión pública del 26 de mayo de 2011, de cuya discusión el ministro Valls proporciona un minucioso recuento. Destaca el hecho de que en su exposición incorpora la restricción del derecho al voto a la luz de la reforma constitucional del 10 de junio de 2011 en materia de derechos humanos.

El texto que viene a continuación es de Eber Omar Betanzos Torres, funcionario de primer nivel de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE), quien aborda, por supuesto, un tema con el que está profundamente familiarizado: los delitos electorales y la procuración de justicia penal electoral.

Betanzos comienza por destacar la importancia del Estado de Derecho en un régimen democrático, en una sección que denota un consistente aparato crítico. Posteriormente aborda el tema en específico de la procuración de justicia penal electoral en México, por lo que se refiere al desarrollo que han tenido tanto las leyes como las instituciones en la materia a lo largo de los últimos años, concretamente el Instituto Federal Electoral (IFE), el TEPJF y la propia FEPADE, de la que hace una descripción general sobre sus áreas estratégicas y principales atribuciones. Posteriormente, reseña los delitos electorales formalmente reconocidos y los medios que existen para denunciarlos. Concluye su texto alertando sobre la necesidad de reformar el Código Penal Federal para fortalecer y dinamizar el sistema de procuración de justicia penal electoral y afrontar así los retos que plantea la realidad política actual.

El siguiente texto complementa el publicado por su autor en el anterior número de *Justicia Electoral*. En dicha entrega, Enrique Figueroa Ávila analizó el expediente Varios 912, a partir del cual consideró que la SCJN incorporó al orden jurídico mexicano el control de convencionalidad *ex officio* de tipo difuso de constitucionalidad, que resultaba aplicable también a la materia jurídico-electoral. En esta ocasión, Figueroa presenta un trabajo en el que argumenta que ese nuevo modelo de justicia electoral igualmente debe ser adoptado por los órganos y ordenamientos que regulan los conflictos internos de los partidos políticos, es decir, por el ámbito de lo que se ha dado por denominar como justicia partidaria o intrapartidista. En ese sentido, hace un recuento de cómo las reformas electorales ocurridas durante los últimos años han impactado en las instancias para dirimir conflictos al interior de los partidos políticos, hasta llegar al estado de la cuestión actual y al desarrollo del planteamiento central sobre el nuevo control de convencionalidad.

La reforma constitucional en materia de derechos humanos sin duda ha sido un hito en el constitucionalismo mexicano moderno, por lo que no son pocas las páginas que se han dedicado en múltiples espacios para comen-

tarla. Algunos de los artículos previos ya lo han puesto de manifiesto aquí, pero la siguiente colaboración analiza de manera específica este tema.

El magistrado numerario del Tribunal Electoral del Estado de Colima, Ángel Durán Pérez, junto con Eréndira Nohemí Ramos Vázquez, hacen una reflexión sobre la relación que guardan el constitucionalismo moderno o neoconstitucionalismo con el Estado democrático de derecho y con los derechos humanos. A partir de ello se refieren al caso de México y su reforma constitucional sobre derechos humanos, lo que desde su perspectiva representa el establecimiento de un nuevo paradigma que fortalece la democracia, pero que también implica retos a sortear para todo el andamiaje institucional del Estado, incluyendo las modificaciones en materia constitucional que cada entidad federativa deberá llevar a cabo para hacer efectivo el respeto irrestricto a los derechos humanos en todo nuestro país.

En el mismo orden de ideas, a continuación el magistrado Rubén Enrique Becerra Rojasvértiz, presidente de la Sala Regional Monterrey del TEPJF, publica un artículo sobre el ejercicio del control difuso. Al respecto, el autor comenta que su objetivo es "recoger e incorporar a la discusión algunos conceptos, distinciones, elementos, criterios y precisiones útiles que en su conjunto puedan arrojar mayor luz sobre el tema del control difuso, y nos permitan a los juzgadores afianzar el camino al momento de plantearnos, en el ámbito de nuestras respectivas competencias, la posible inaplicación de una disposición en un caso concreto". Para ello, plantea una serie de preguntas detonantes cuyas respuestas configuran la estructura del texto. Algunas de ellas son: ¿Cuál es el fundamento del control difuso de constitucionalidad-convencionalidad? ¿Qué derechos integran el nuevo bloque de constitucionalidad? ¿Qué pasa en caso de antinomia entre la Constitución federal y los tratados? ¿Qué criterios de interpretación serán forzosos para los jueces mexicanos? ¿Qué es la interpretación conforme? Entre otras.

Javier Martín Reyes participa en esta obra con un texto con cierto matiz histórico. En él maneja una hipótesis muy interesante. Comenta que la primera integración del TEPJF, entre los años 1999 y 2003, emitió diver-

sos criterios relevantes que con el paso del tiempo le permitieron comenzar a participar en la resolución de conflictos en los partidos políticos, lo que podría considerarse una medida garantista, si lo que se buscaba era salvaguardar los derechos políticos de los ciudadanos militantes. Sin embargo, también reconoce que existen otros tantos criterios que se alejan de los principios de esta corriente de pensamiento cuyo principal precursor es Luigi Ferrajoli. Las conjeturas del autor plantean una contradicción inquietante: que la justicia intrapartidista, o dicho de otro modo, que el control jurisdiccional de la vida interna de los partidos fue producto de los criterios sostenidos por la primera integración de la Sala Superior del TEPJF, pero que no necesariamente derivan de una perspectiva garantista, aunque en la práctica así lo parezca. De hecho, el autor sostiene que el Tribunal actuaba en algunos casos incluso contrario a como debería conducirse una autoridad garantista. Martín Reyes acuña una expresión para definir esta situación, la denomina "garantismo en tensión". Sin duda, un texto que animará el debate.

La temática del artículo que continúa resulta muy innovadora. El consejero del Instituto Electoral Veracruzano, Alfonso Ayala Sánchez, dedica su exposición al Test de Asociación Implícita (TAI), herramienta que se utiliza para conocer las preferencias no conscientes de las personas en materia electoral. Es decir, se trata de un método que busca disminuir el margen de error que arrojan las encuestas tradicionales en las que se obtienen datos explícitos pero que no necesariamente, o al menos no siempre, son fiables. El autor expone que esto se debe a que en algunas ocasiones las personas encuestadas no manifiestan sus verdaderas intenciones del voto, bien sea porque no desean participar en estos ejercicios, porque no quieren revelarlas y dan respuestas contrarias o porque se encuentran indecisos, o al menos se dicen estarlo aun cuando ya hayan tomado una decisión. Se trata de un texto muy bien documentado, que además viene a tono en un contexto en el que nuevamente se clama por una reforma electoral que, entre otras cosas, incluya una regulación de encuestas más meticulosa.

El texto de Luis Diego Brenes Villalobos es quizá el de mayor nivel de abstracción en esta entrega de la revista. Se trata de un documento que desarrolla la dicotomía compuesta por los conceptos de *judicial politics* y judicialización de la política. El manejo conceptual de Brenes es notable y sin duda será de gran interés para los filósofos del derecho y los politólogos. En un párrafo el autor sintetiza la perspectiva de su texto magistralmente: "La posibilidad de estudiar la justicia electoral desde la ciencia política abre y amplía un área de estudio particularmente dominado por la ciencia jurídica, en la cual la comprensión del juez electoral como actor político se deja de lado. En ello radica la importancia del marco teórico ahora expuesto, en tanto no pretende limitarse a una descripción normativa o repaso jurisprudencial de la jurisdicción electoral, sino que procura sentar las bases para avanzar y profundizar en las causas que explican una justicia que por su naturaleza misma es política y en donde el papel del juez electoral supera la estricta resolución de un conflicto entre partes para avanzar hacia la toma de decisiones con relevancia política en sus consecuencias".

Como colofón de esta sección, la revista se engalana con la participación de Michelangelo Bovero, uno de los exponentes más reconocidos de la teoría política actual alrededor del mundo, quien desarrolla una serie de premisas bastante controversiales. El politólogo italiano expone en su texto lo que se podría considerar como algunas deficiencias de la democracia formal y cómo ésta se ha ido debilitando en términos de representatividad y libertad plena para que los electores ejerzan la voluntad popular. Entre los cuestionamientos que aborda está el papel de los medios de comunicación, que puede tornar inequitativa una justa electoral, o la regla de la mayoría, que en algunos sistemas políticos conduce a lo que él se refiere como *pleonocracia*, la cual, dice, es una forma de autocracia electiva. El debate se torna más polémico a medida que avanza en el análisis de la relación entre elecciones y democracia, así como del papel del ciudadano en ella.

La sección Estados se conforma de cuatro textos. En el primero de ellos, el magistrado presidente del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, Jaime del Río Salcedo, aborda el añejo tema de la separación Iglesia-Estado, desde el punto de vista de la tutela jurisdiccional de este principio histórico en el contexto de los procesos electorales. El texto da cuenta de una ponencia del magistrado del Río presentada en un "Observatorio Judicial Electoral". En ese sentido, para ilustrar sus argumentos echa mano de algunas sentencias relevantes emitidas tanto por el Tribunal que preside como por el Tribunal Electoral del Estado de México, la Sala Superior y las Salas Regionales del TEPJF en materia de uso de símbolos religiosos que llevaron a la nulidad o invalidez de distintas elecciones.

A continuación viene un texto del consejero electoral Raúl Calvo Barrera, quien habla sobre el papel que ha jugado durante los últimos 20 años una institución fundamental para el desarrollo democrático en la entidad federativa de Guerrero. Contrario a lo que pudiera pensarse de inicio, el autor no se refiere al Instituto Electoral del Estado, de cuyo Consejo General forma parte, sino al Tribunal Electoral local. Así, hace un balance de los avatares que ha debido sortear el Tribunal desde su gestación en 1992 hasta la época actual, sin soslayar los retos que se le presentan para el futuro.

La académica neolonesa Mariana Téllez Yáñez pone el toque empírico a esta entrega, al ofrecer un artículo que se refiere a las percepciones que la comunidad regiomontana presenta respecto a la justicia electoral en la entidad. Se trata de un estudio que tiene por ejes temáticos el sistema legal, la representación y la participación, realizado en cuatro grupos de enfoque, dos pertenecientes a los dos partidos que suelen disputarse el voto en la entidad, los no votantes y los votantes con un perfil altamente participativo. El texto —como lo explica la autora— es un ejercicio exploratorio, por lo que su enfoque es cualitativo.

La consejera presidenta del Instituto Electoral Veracruzano, Carolina Viveros García, cierra esta sección con una discusión muy interesante acerca de una problemática particular que se observa en la entidad por-

teña. Se trata de la ambivalencia que envuelve al concepto "partido mayoritario", reconocido ciertamente en la legislación local, pero carente de un contenido preciso, lo que conlleva a complicaciones al momento de asignar escaños por la vía de la representación proporcional. La autora da cuenta de cómo esta circunstancia ha obligado a participar en su interpretación no sólo a las autoridades electorales locales, sino al TEPJF y a la misma SCJN.

En la sección doctrinal se incluye un texto de la autoría del magistrado de la Sala Superior del TEPJF Constancio Carrasco Daza, quien reflexiona sobre la sentencia emitida por dicho órgano con la clave SUP-JDC-12639/2011, que, en sus palabras, "se inscribió en un esquema de comunicación constitucional entre los poderes del Estado, porque solventó una problemática que no sólo aquejaba al aparato estatal electoral, sino a la ciudadanía misma". El magistrado se refiere a la circunstancia suscitada en el seno de la Cámara de Diputados para designar a tres consejeros que habrían de integrarse al Consejo General del IFE y que se prolongó por más de un año. El texto es breve y de fácil lectura, además de que el autor se apoya muy bien para exponer su perspectiva tanto en la jurisprudencia nacional como en la doctrina del *Common law*.

La entrevista publicada en este número la realizó un investigador del Centro de Capacitación Judicial Electoral del TEPJF, Jorge Mena Vázquez, al doctor por la Johannes Gutenberg-Universität de Mainz, Alemania, Hans-Rudolf Horn, quien habla principalmente sobre el tema de la *Judicial Review* o —como él mismo lo explica— sobre la posibilidad de que la competencia del legislador esté sujeta al criterio de los tribunales, en la medida en que los jueces están autorizados para declarar inconstitucionales los actos jurídicos emitidos por el Poder Legislativo. Sus reflexiones resultan de suyo interesantes para los estudiosos del derecho, pero lo son aún más en razón de que las realiza a la luz del contexto mexicano, en particular a partir de la reforma constitucional en materia de derechos humanos.

La última sección —como es habitual— concentra las reseñas de algunos libros con el propósito de alentar su lectura completa y ampliar el campo de conocimiento de los lectores de la revista. Los reseñistas en esta ocasión son Marco Antonio Pérez de los Reyes y Enrique Inti García Sánchez, Fernando de la Peza Berrios y Luis Eduardo Medina Torres. Los dos primeros hacen un resumen del libro de Ignacio Francisco Herrerías Cuevas, que lleva por título *Control de convencionalidad y efectos de las sentencias*. Por su parte, Fernando de la Peza hace lo propio con el libro *Tratado de derecho electoral*, del doctor Jorge Fernández Ruiz. Cierra la edición la reseña de Medina Torres al libro del ministro de la SCJN José Ramón Cossío Díaz, *De modelos, sistemas y tribunales. Una recensión a sistemas y modelos de control constitucional en México*.

Este es uno de los números más nutridos de *Justicia Electoral*, algo que sin duda celebramos en el TEPJF, porque ello refleja que cada vez hay más autores que se interesan en publicar en este espacio y que se incrementa el número de lectores. Como se decía al principio, no claudicaremos en el intento de continuar por esa senda, de afianzar esta publicación como un punto de encuentro para el debate abierto y serio en los círculos académicos más importantes del país.

Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación

Sección Doctrinal

Las reglas de la lógica en la valoración de las pruebas en materia electoral federal

Rules of logic in the valuation of the evidence in federal election

Raúl Montoya Zamora (México)*

Fecha de recepción: 29 de abril de 2011
Fecha de aceptación: 8 de diciembre de 2011

Resumen

En el artículo, el autor realiza un estudio de la problemática del significado de la expresión "reglas de la lógica" en la valoración de las pruebas en materia electoral federal.

En primer lugar, hace un análisis conceptual acerca de la valoración de las pruebas en general, así como de los sistemas de valoración de pruebas reconocidos por la doctrina y la legislación.

Posteriormente, intenta desentrañar el significado de la expresión "reglas de la lógica", para inmediatamente después establecer cómo la ha utilizado la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) en algunas de sus sentencias. Lo anterior, con la finalidad de hacer una propuesta en cuanto a la necesidad de que los órganos competentes para conocer y resolver los medios de impugnación en la materia motiven más sus decisiones cuando estén valorando el material probatorio de acuerdo con el criterio apuntado.

* Secretario de estudio y cuenta del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Durango y profesor investigador de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Juárez del Estado de Durango. rulesmontoya@hotmail.com.

PALABRAS CLAVE: valoración de las pruebas, sistemas de valoración, reglas de la lógica, motivación en las decisiones.

ABSTRACT

In the article, the author studies the problem about the meaning of the term "rules of logic" in the assessment of evidence in federal elections.

First, the author develops a conceptual study on the evaluation of evidence in general as well as the valuation of evidence recognized by doctrine and law.

Later, it will be to unravel the meaning of the term "rules of logic", and immediately establish how it has used such an expression the Superior Electoral Court of the Judiciary of the Federation in its judgments. This, in order to make a proposal regarding the need for bodies to hear and determine the remedies in this matter, justifying their decisions when assessing the evidentiary material in accordance with the targeted approach.

KEYWORDS: assessment testing, measurement systems, rules of logic, reasoning in decisions.

Introducción

El artículo 16, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME) señala que los medios de prueba serán valorados por el órgano competente para resolver, *atendiendo a las reglas de la lógica,* de la sana crítica y de la experiencia, tomando en cuenta las disposiciones señaladas en el capítulo VII de la ley en cita.

De acuerdo con lo anterior, para una correcta valoración de las pruebas es necesario saber qué significado adquiere la expresión "reglas de la lógica".

O, dicho de otra forma, ¿qué significa valorar las pruebas de acuerdo con las reglas de la lógica? ¿A qué clase de lógica se refiere la LGSMIME?

Dar respuesta a tales interrogantes será el objetivo fundamental del presente trabajo, tomando como referencia el uso que de tales expresiones realiza la Sala Superior del TEPJF al resolver los casos que son sometidos a su consideración.

Para cumplir con el objetivo planteado, en primer lugar se hará un estudio conceptual acerca de la valoración de las pruebas en general, así como de los sistemas de valoración de pruebas reconocidos por la doctrina y la legislación.

Posteriormente, se tratará de desentrañar el significado de la expresión reglas de la lógica, para inmediatamente después establecer cómo ha utilizado tal expresión la Sala Superior del TEPJF en sus sentencias.

Finalmente, y como resultado del estudio anterior, se hace la propuesta de que en la ley de la materia se fije con mayor claridad el significado de la expresión de referencia. Igualmente, se destaca la necesidad de que los órganos competentes, para conocer y resolver los medios de impugnación en la materia, motiven más sus decisiones cuando estén valorando el material probatorio de acuerdo con el criterio apuntado.

Valoración de la prueba. Definición

Jordi Nieva Fenol (2010, 34) define "valoración de la prueba" como: "la actividad de percepción por parte del juez de los resultados de la actividad probatoria que se realiza en un proceso".

Por su parte, Nelson Bassatt Torres entiende por "valoración de la prueba":

> la operación mental mediante la cual el juzgador evalúa el poder de convencimiento del contenido de los elementos probatorios que han sido admitidos en el proceso y que le son necesarios para elaborar la decisión que adjudicará la controversia, ejercicio que realiza con cada pieza probatoria y luego sobre todas ellas, es el momento culminante y decisivo de la actividad probatoria (Bassatt 2007, 66).

De las definiciones anteriores, se puede destacar que el término valoración de la prueba denota la actividad evaluadora que realiza el juzgador sobre el grado de convencimiento que se desprende de los medios de prueba que han sido admitidos en un proceso. Tal actividad se realiza con el propósito de tener o no por comprobadas las afirmaciones realizadas por las partes en un proceso.

Además, cabe destacar que la valoración de la prueba tiene que ir acompañada de la motivación, ya que en ella se pone de manifiesto el resultado de la actividad evaluadora, esto es, a través de la motivación, el juez hace expreso por qué produjo o no convencimiento determinado material probatorio.

Sistemas de valoración de las pruebas

La doctrina jurídica distingue de forma fundamental tres sistemas de valoración de la prueba, reconocidos como: sistema legal o tasado, sistema de la íntima convicción y sistema de libre valoración.

En los ordenamientos jurídicos procesales puede darse el caso de que aparezca una combinación de tales sistemas, como sucede con la LGSMIME, que combina un sistema tasado con uno de libre valoración. A esos sistemas se les denomina mixtos.

A continuación se estudiará cada uno de los sistemas de valoración mencionados.

Sistema legal o tasado

En el sistema de valoración de la prueba legal o tasado, el juez debe sujetarse estrictamente a los valores establecidos por la ley para los medios de prueba.

Luego entonces, bajo el sistema legal, el juzgador se limita a reconocer el valor de los medios de prueba, que, en cada caso, la ley señale (Ovalle 1992, 175).

Así, por ejemplo, el artículo 16, párrafo 2, de la LGSMIME determina que las pruebas documentales públicas tendrán valor probatorio pleno, salvo prueba en contrario respecto de su autenticidad o de la veracidad de los hechos a que se refieran.

Ernesto Galindo Sifuentes señala que el sistema legal tiene la ventaja de que:

> el juez no tiene que realizar ningún razonamiento para valorar las pruebas, porque el legislador ya lo ha hecho desde la norma, pero por otro lado tiene el inconveniente de ser una "camisa de fuerza" que sujeta al juez y no le permite "moverse" para asignarle valor a cada prueba (Galindo 2010, 32-3).

Desde mi particular punto de vista, si se asume que la prueba proporciona resultados sólo probables, entonces se puede descartar cualquier valoración predeterminada de los medios de prueba, en razón de que es muy posible que en el caso en particular, el grado de probabilidad propor-

cionado por una determinada prueba resulte limitado para fundamentar la decisión, por más que en la ley se le haya atribuido un valor específico (Gascón 2003, 14).

Sistema de libre valoración

El sistema llamado de libre valoración es el polo opuesto del sistema tasado, pues mientras en éste el juez debe sujetarse estrictamente a los valores establecidos por la ley para los medios de prueba, en el sistema de libre valoración el juez no se encuentra atado a los criterios predeterminados en la ley, dado que ésta no señala el valor que corresponde a los medios de prueba, sino que deja en completa libertad al juzgador para que les dé el peso que corresponda, de acuerdo con su apreciación personal.

En el sistema en estudio, el juez es más libre al momento de valorar las pruebas y, como consecuencia, las decisiones que adopte al respecto están más propensas a ser arbitrarias.

En opinión de Andrés Perfecto Ibáñez (2005, 165-7), el sistema de la libre valoración supone una apreciación de las pruebas sin sujeción a tasa, pauta o regla de ninguna clase.

Considero que si bien el sistema de libre valoración le confiere al juez cierta discrecionalidad para que valore las pruebas, dicha discrecionalidad se encuentra sometida a reglas, porque el juez tiene que respetar, en su caso, las reglas de la lógica, de la sana crítica y de la experiencia, que se utilizan como medio de control para garantizar la racionalidad en la actividad de valorar las pruebas.

Dicho de otro modo, apreciación razonada o libre apreciación razonada de las pruebas significan lo mismo, esto es, libertad para valorar las pruebas de acuerdo con la lógica y reglas de la experiencia (Echandía 2006, 79).

El problema que se presenta al aplicar estos criterios es que en la mayoría de los casos no se aplican adecuadamente, sino que sólo se invocan, pero no se utilizan como premisas del razonamiento, lo que hace prácticamente imposible controlar su aplicación por parte de los jueces.

Sistema de la íntima convicción

El sistema de la íntima convicción se sitúa dentro del terreno de la subjetividad del juez, es decir, basta la sola convicción interna del juzgador para tener por demostradas las afirmaciones de las partes en un juicio.

En el sistema en estudio, el juez no requiere realizar ningún razonamiento tendente a explicar por qué se encuentra convencido con las pruebas que se admiten en un juicio.

Dicho sistema se sigue de modo fundamental en el derecho llamado anglosajón, en el que los jurados no tienen que motivar cómo se convencieron de las afirmaciones de las partes.

Ernesto Galindo Sifuentes (2010, 33-4) señala que este sistema presenta los inconvenientes de que depende de la subjetividad de los individuos y que, por tanto, se encuentra fuera de cualquier control racional, lo que hace que en la decisión puedan influir intuiciones, prejuicios y todo tipo de cuestiones emocionales.

Sistemas mixtos

Para Hernando Devis Echandía (2006, 79), no existen los sistemas mixtos, en razón de que la tasa legal puede ser total o parcial, pero existe en ambos casos.

Expresado de otra manera, señala que la ley puede otorgarle al juez cierta libertad para valorar algunos medios de prueba, y también la ley puede señalar el valor que le corresponda a determinadas pruebas, pero no por esa razón deja de existir el sistema legal. Desde su punto de vista, se trata de un sistema legal atenuado.

Al respecto, considero que el sistema llamado mixto es el que combina, parcial o totalmente, los sistemas de valoración legal, libre y de la íntima convicción.

En el sistema jurídico mexicano, la mayor parte de los ordenamientos procesales ha adoptado el sistema de valoración mixto, que combina la prueba tasada con la libre apreciación, si bien con cierto predominio de la primera (Ovalle 2002, 907).

Como se anticipó, la LGSMIME combina un sistema tasado con uno de libre valoración.

En efecto, el artículo 16, párrafos 1, 2 y 3 de la ley en cita, dispone, por una parte, que los medios de prueba serán valorados conforme a las reglas de la lógica, la sana crítica y la experiencia, lo que revela el reconocimiento del sistema de libre valoración.

Por otra parte, también se reconoce el sistema tasado, en el que se establece que:

a) Las documentales públicas tendrán valor probatorio pleno, salvo prueba en contrario respecto de su autenticidad o de la veracidad de los hechos a los que se refieran.
b) Las documentales privadas, las técnicas, las presuncionales, la instrumental de actuaciones, la confesional, la testimonial, los reconocimientos o inspecciones judiciales y las periciales sólo harán prueba plena cuando a juicio del órgano competente para resolver los demás elementos que obren en el expediente, las afirmaciones de las partes, la verdad conocida y el recto raciocinio de la relación que guardan entre sí, generen convicción sobre la veracidad de los hechos afirmados.

En atención a lo antes expuesto, en materia procesal electoral federal se reconoce el uso de un sistema mixto, que presenta la problemática de determinar el significado de la expresión reglas de la lógica y además determinar el uso de tales reglas en el proceso inferencial por medio del cual los jueces tienen por demostradas las afirmaciones de las partes.

Con relación a tal planteamiento, considero que, en la mayoría de los casos, los jueces utilizan inadecuadamente tales criterios, pues sólo se limitan a señalar, por ejemplo, que, conforme a las reglas de la lógica, tienen por demostrada una afirmación, sin embargo, no señalan a qué tipo de lógica se refieren, ni mucho menos explican cuál regla de la lógica es aplicable, lo que hace que no se puedan controlar racionalmente sus decisiones.

Por tanto, en los siguientes apartados se procederá a realizar una definición de cada uno de los citados criterios, así como a esclarecer cómo los ha utilizado la Sala Superior del TEPJF, con la finalidad de realizar una propuesta sobre el sentido de tales expresiones y la manera en que deben ser utilizadas por los juzgadores al momento de resolver los casos que son sometidos a su consideración.

Reglas de la lógica

El artículo 16, párrafo 1 de la LGSMIME dispone que los medios de prueba serán valorados conforme a las reglas de la lógica.

El problema que plantea la disposición en comento, a la hora de ser interpretada y aplicada, es que no es posible determinar con exactitud o precisión a qué tipo de lógica se refiere, ya que existen, entre otros significados de lógica, los que denotan a la tradicional, la clásica o deductiva, la modal, la deóntica, la plurivalente, la cuántica, etcétera.

Así, por ejemplo, la Real Academia de la Lengua Española define el término "lógica" de la siguiente manera:

> *(Del lat. logĭca, y este del gr. Λογική)*. 1. f. Ciencia que expone las leyes, modos y formas del conocimiento científico; 2. f. Tratado de esta ciencia. Escribió una lógica que fue muy comentada. ~ Borrosa, o ~ difusa: 1. f. La que admite una cierta incertidumbre entre la verdad o falsedad de sus proposiciones, a semejanza del raciocinio humano. ~ Formal, o ~ matemática: 1. f. La que opera utilizando un lenguaje simbólico artificial y haciendo abstracción de los contenidos. Natural: 1. f. Disposición natural para discurrir con acierto sin el auxilio de la ciencia. Parda: 1. f. coloq. gramática parda. Lógico, ca: (Del *lat. logĭcus, y este del gr. λογικός)*; 1. adj. Perteneciente o relativo a la lógica; 2. adj. Conforme a las reglas de la lógica; 3. adj. Que la estudia y sabe. U. t. c. s; 4. adj. Dicho de una consecuencia: Natural y legítima; 5. adj. Dicho de un suceso: Cuyos antecedentes justifican lo sucedido (RAE 2002).

En ese sentido, los juzgadores se enfrentan a la tarea de valorar las pruebas conforme a los criterios o reglas de la lógica, pero, dada la ambigüedad de la palabra "lógica", no es fácil determinar a qué tipo se refiere el enunciado normativo en análisis, lo que lleva a que, en la mayoría de los casos, los juzgadores se limiten a señalar que valoran el contenido de ciertas pruebas conforme a las reglas de la lógica, pero sin dotar de contenido sus afirmaciones, dado que no hacen explicito a qué lógica se refieren ni, mucho menos, qué regla de la lógica es la que utilizan en la valoración.

Igualmente, como se podrá advertir del análisis que se practicará de algunas sentencias de la Sala Superior del TEPJF, al utilizar la expresión reglas de la lógica en la valoración de las pruebas, lo hacen en el sentido de designar al resultado o lo dicho de una consecuencia o suceso, cuyos antecedentes justifican lo hablado; es decir, en algunos casos, la expresión es utilizada para justificar algún resultado que por sus antecedentes fue así, pero sin indicar a qué tipo de lógica se refiere, ni la regla de la lógica que resulta aplicable.

Para corroborar lo antes expuesto, se cita literalmente lo resuelto por la Sala Superior del TEPJF en el expediente identificado con la clave SUP-RAP-33/2010:

> El análisis conjunto y adminiculado de tales probanzas, **conforme a una sana lógica** y un justo juicio, permiten advertir que la responsable llegó a una conclusión contraria a la que deriva de los indicios contenidos de dicho material probatorio.
>
> En efecto, del contenido de las notas periodísticas y de las fotografías antes reproducidas, es posible advertir que informan del desarrollo de una marcha o mitin político de simpatizantes del Partido Revolucionario Institucional, en el que participaron entre otros militantes el Presidente Municipal o "edil" de Morelia Fausto Vallejo Figueroa.
>
> De igual manera, las notas informativas en cuestión dan cuenta de que dicho funcionario participó en el desarrollo de la manifestación, en

concreto que la encabezó y que también se colocó en el estrado cerca de los candidatos, desde el que pronunció un discurso en apoyo de éstos, sugiriendo la conveniencia de votar en su favor por los beneficios que les acarrearía la representación del partido en el Congreso.

Es decir, como lo alega el impetrante, las notas periodísticas aportadas, no objetadas por quién pudo resultar afectado de su contenido, dan noticia de la realización del cierre de campaña de los candidatos a diputados del Partido Revolucionario Institucional antes nombrados, así como la asistencia de numerosos militantes y simpatizantes de ese instituto político, a dicho mitin llevado a cabo en la plaza Melchor Ocampo en apoyo a tales aspirantes, al que concurrieron el Presidente del instituto político en el Estado y el Alcalde de la Ciudad, habiendo expresado este último su respaldo a los candidatos y señalando que en el Congreso Federal "los podrían representar con dignidad", debido a la campaña llevada a cabo a base de propuestas y no descalificaciones, lo que afirmó, le motivó a sumarse por convicción a su lucha.

Además, las notas periodísticas señaladas refieren a que "en este evento masivo" los priístas se olvidaron de grupos y destacaron la unidad para conseguir apoyo absoluto para "los próximos diputados federales", para lo que acudieron "miles" de militantes, entre éstos legisladores locales y federales, habiendo abordado la tribuna los candidatos en campaña.

Asimismo, las fotografías insertas en las notas periodísticas ubican a Fausto Vallejo Figueroa, en el desarrollo del mitin alzando los brazos de los candidatos a Diputados Federales, significando el triunfo.

En ese sentido, del análisis conjunto de tales probanzas sí derivan indicios suficientes de que no solamente se dirigió a la concurrencia para pregonar públicamente su apoyo a los candidatos pretensores del triunfo electoral, sino que además encabezó la marcha, estuvo en el presidium y levantó los brazos de los aspirantes en evidente señal de victoria.

Esto es, que contrario a lo argumentado en el acuerdo impugnado, en autos existen elementos que sustentan la imputación inicial, en concreto, los hechos denunciados, es decir, las declaraciones por escrito de los candidatos a diputados que asistieron al cierre de campaña referido, así como la del presidente municipal en cuestión, las que de un análisis, **bajo los parámetros de la sana lógica** y justo juicio, derivan datos que demuestran plenamente que dicho funcionario público acudió a la reunión política señalada para brindar apoyo a tales aspirantes del partido.

Es factible arribar a la conclusión anterior, puesto que en lo referente a la nota incluida en el periódico "Cambio de Michoacán", la responsable incorrectamente le restó eficacia probatoria, al señalar que de ésta no derivaron datos de que el servidor público denunciado haya fungido como partícipe activo en el mitin de cierre de campaña que describen.

Contrario a tal apreciación, en las fotografías atinentes se ve a Fausto Vallejo Figueroa, colocado siempre al frente del grupo manifestante y en algún momento cerca de un micrófono, de lo que es posible derivar que sí intervino como orador y que conforme al texto de la noticia arengó a la militancia congregada en apoyo de los candidatos que se promocionaban, lo que puede tenerse por corroborado por la circunstancia de ubicarlo en las impresiones fotográficas, levantando la mano de los pretendientes a diputados, señal popular de apoyo a su postulación.

De tal manera que, contrario a lo razonado por la responsable, sí se puede dar a las palabras que como de él se insertan en el reportaje en análisis, el sentido literal asentado en el texto que las reprodujo, al haberlas pronunciado en la arenga proferida para favorecer a los pretensores de una diputación federal y no emitidas como respuestas a una entrevista llevada a cabo por el periodista encargado de la nota re-

lativa, como lo adujo sin sustento el órgano responsable; en todo caso, dentro del procedimiento administrativo sancionador, en la secuela procesal correspondiente a la contestación de la queja, no negó en forma categórica haber realizado las conductas que se le imputan, verbigratia: haber formulado un discurso en el evento de que se trata, haber levantado las manos de los candidatos, etcétera.

A tal conclusión es posible arribar, si se toma en cuenta el significado común de la voz "entrevista", puesto que es entendida como la conversación con propósitos de difusión sostenida por un periodista y un entrevistado, para obtener datos, noticias, opiniones, comentarios, interpretaciones e inclusive juicios de interés social, sobre un tema en particular, sin que en el expediente existan datos de que las expresiones atribuidas a Fausto Vallejo Figueroa, derivaron precisamente de un reportaje de ese tipo.

Por el contrario, dichas notas periodísticas dan cuenta de que el Presidente Municipal responsable profirió las frases que se le atribuyen en un "discurso", entendido como la exposición oral y pública de una serie de frases empleadas para manifestar lo que piensa quien lo emite, en el caso, un partidario de los candidatos a diputados para persuadir a la multitud congregada con fines políticos, de la conveniencia de votar en favor de ellos.

En tal virtud, y dado que se alude a varias notas periodísticas, provenientes de diversas editoriales y distintos reporteros, las que coinciden en lo sustancial, esta Sala Superior considera que adminiculadas entre si y con otros elementos que obran en el expediente, específicamente con los escritos del propio Fausto Vallejo Figueroa, así como de Marbella Romero Núñez y José Juan Marín González, que se allegaron al expediente al comparecer al procedimiento sancionador, en los que se contiene el reconocimiento de éstos de haber asistido al evento en cuestión, resultan suficientes para acreditar plenamente los

> sucesos ocurridos en la vía pública, el día de los hechos, esto es, que el evento partidista de que se trata fue encabezado por el Presidente Municipal de Morelia, Fausto Vallejo Figueroa, quién valiéndose de tal investidura, manifestó su adhesión a las propuestas de los aspirantes y como consecuencia apoyo a sus postulaciones, para lo que conminó a los presentes a votar por dichos candidatos, asumiendo actitudes evidentes de respaldo a los participantes en la contienda como levantarles el brazo en señal de victoria.
>
> De ahí que, en oposición a lo considerado por la responsable, el engarce de tales notas periodísticas con el aludido reconocimiento de los denunciados, en cuanto a su participación en el evento de mérito, basta para generar convicción plena en los integrantes de este Tribunal, de que en su momento se llevó a cabo el mitin señalado en el que tuvieron lugar los hechos narrados en las señaladas publicaciones, en las circunstancias de modo, tiempo y lugar que de las mismas derivan, al verse reflejados en las fotografías relativas, por lo que al demostrar fehacientemente la veracidad de lo que estos documentos expresan, son como se dijo, suficientes para acreditar fehacientemente los hechos denunciados y los incidentes acaecidos en el desarrollo de los mismos, en la forma que se precisó.
>
> La conclusión anterior encuentra apoyo en la jurisprudencia S3ELJ 38/2002, publicada en las páginas 192 y 193 del volumen de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, de la Compilación Oficial del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, del contenido literal siguiente:
>
> […][§]

Del análisis de lo antes transcrito, se advierte que la Sala Superior en diversas ocasiones cita la aplicación de las reglas de la lógica, denominándola “sana lógica”, pero de ningún modo señala a qué se refiere cuando usa la citada expresión, ni tampoco señala qué reglas o parámetros de

---

§ Énfasis añadido.

la lógica son utilizados como premisas de su razonamiento al momento de valorar las pruebas.

Tal situación es una constante en las sentencias que emiten la mayoría de los juzgadores, en las que se hace referencia al uso de las reglas de la lógica, y en lo que a la materia electoral concierne, lamentablemente, también impera tal situación.

Otro ejemplo que corrobora lo anterior se extrae del análisis de la sentencia dictada dentro del expediente SUP-JRC-273-2010 y sus acumulados, relativa a la impugnación presentada en contra de la elección de gobernador del estado de Durango.

En la referida sentencia, al analizar el agravio relativo a la indebida valoración realizada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Durango respecto de las pruebas tendentes a acreditar que hubo coacción sobre el electorado dentro del proceso electoral, en una reunión celebrada por el líder de la Confederación de Trabajadores de México, José Ramírez Gamero, la Sala Superior, en primer lugar, razonó en lo que interesa que, contrario a lo manifestado por la coalición actora, la responsable no arribó a la determinación de calificar como un mero indicio las dos notas periodísticas aportadas por la actora de manera deliberada e infundada.

Asimismo, expuso que de la revisión de la resolución impugnada se desprendía que el Tribunal Electoral de Durango analizó los elementos que obraban en el expediente y las afirmaciones de la incoante, para concluir que no se generó convicción suficiente para conceder valor probatorio pleno a las notas periodísticas a las que se ha hecho referencia.

Además, señaló que se concluyó lo anterior, por una parte, porque el tribunal responsable expuso claramente que la coalición enjuiciante no aportó ningún otro elemento probatorio que, concatenado o adminiculado con las dos notas periodísticas aludidas, hubiera generado convicción sobre la veracidad de los hechos afirmados en éstas; es decir, que efectivamente hubo coacción sobre los trabajadores asistentes a esa reunión para que sufragaran en determinado sentido.

Pero en lo que respecta al uso de la expresión reglas de la lógica, la Sala Superior argumentó lo siguiente:

> En ese tenor, si en el caso, la impetrante solamente aportó dos notas periodísticas para pretender acreditar la supuesta presión del dirigente de la Confederación de Trabajadores de México en Durango sobre diversos trabajadores afiliados a ésta, resulta indudable que, **conforme a las reglas de la lógica,** la sana crítica y las máximas de experiencia, el tribunal responsable no contó con los elementos suficientes para conceder fuerza probatoria plena a dichos medios de convicción (SUP-JRC-273/2010, 320).§

De lo anterior, se aprecia que la Sala Superior utiliza la expresión reglas de la lógica, pero no precisa a qué o a cuál regla se refiere; es decir, la expresión es utilizada sólo como parte del enunciado, sin atribuirle algún significado concreto.

Dentro de la misma sentencia, en lo que hace al argumento relativo a la desestimación de diversos testimonios que supuestamente aluden a la intimidación alrededor de las casillas por parte de las corporaciones policiacas, la Sala Superior argumentó que el Tribunal Electoral de Durango no desestimó las pruebas a que en la misma se alude, por la sola razón de que no cumplieran con el principio de inmediatez, sino que, en primer lugar, dijo que eran meros indicios, los cuales, siguiendo los criterios de esa Sala Superior, no tenían mayor soporte jurídico y que, además, dado el dicho de los declarantes, reflejaban "aleccionamiento de quienes deponen".

Asimismo, la Sala Superior razonó que los testimonios que se rinden ante un fedatario público y con posterioridad a la jornada electoral, por sí

§ Énfasis añadido.

solos no pueden tener valor probatorio pleno, cuando en ellos se asientan las manifestaciones realizadas por una determinada persona, sin atender al principio de contradicción, en relación con hechos supuestamente ocurridos durante la jornada electoral.

Además, precisó que lo único que le puede constar al fedatario público es que compareció ante él un sujeto y realizó determinadas declaraciones, sin que al notario público le conste la veracidad de las afirmaciones que se lleguen a realizar ante él, máxime si del testimonio se desprende que el fedatario público no se encontraba en el lugar donde supuestamente se realizaron los hechos, ni en el momento en que ocurrieron, como sería con una fe de hechos.

Ahora bien, por lo que hace al uso de la expresión "reglas de la lógica", agregó que:

> Por tanto, la apreciación de tales declaraciones debe hacerse con vista a las **reglas de la lógica** y a las máximas de la experiencia, en consideración a las circunstancias particulares que se presenten en cada caso, y en relación con los demás elementos del expediente, como una posible fuente de indicios. Ese limitado valor probatorio deriva del hecho de que no se atiende a los principios procesales de inmediatez y de espontaneidad, así como de contradicción (SUP-JRC-273/2010, 325).§

Como se advierte de lo antes transcrito, la Sala Superior argumentó que la apreciación de las declaraciones contenidas en el acta levantada ante fedatario público debe hacerse con vista a las reglas de la lógica. Sin embargo, nuevamente es omisa en señalar cuáles son esas reglas sobre las que se tiene que realizar la apreciación de las declaraciones referidas.

§ Énfasis añadido.

Asimismo, la Sala Superior, al resolver los expedientes SUP-JRC-487/2000 y SUP-JRC-489/2000, relativos a la impugnación de la elección de gobernador del estado de Tabasco, en los que se determinó el criterio de la denominada causal abstracta de nulidad de elección, al analizar, entre otras pruebas, las encaminadas a demostrar la entrega de una gran cantidad de recursos materiales por parte del gobierno estatal para la compra de votos, razonó que de dichos documentos no podían deducirse, de manera fatal, tales conclusiones, puesto que en los mismos no constan los motivos de la entrega para su repartición en las comunidades que se indican, al igual que no existió referencia alguna respecto del sujeto u organismo del que fueron recibidos o que quienes los recibieron fueran candidatos o ex candidatos del Partido Revolucionario Institucional (PRI).

En lo concerniente a la expresión reglas de la lógica, la Sala Superior estableció lo siguiente:

> En efecto, atendiendo a las reglas de la lógica, de la experiencia y de la sana crítica, como dispone el artículo 322 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del estado de Tabasco, la expedición de dichos recibos pudo obedecer a causas distintas de las invocadas, como por ejemplo, su comercialización en las localidades anunciadas o, incluso, formar parte de algún programa de carácter social (SUP-JRC-487/2000, 138).

De la transcripción anterior se advierte que, de nueva cuenta, la Sala Superior es omisa en atribuirle un significado a la voz reglas de la lógica, aunque también pudiese inferirse que utiliza la expresión en el sentido de designar al resultado o lo dicho de una consecuencia o suceso, cuyos antecedentes justifican lo dicho, pero sin indicar a qué tipo de lógica se refieren ni la regla de la lógica que resulta aplicable.

Cabe destacar que dentro de la sentencia en estudio existen más ejemplos en los que la Sala Superior utiliza la expresión reglas de la lógica sin atribuirle algún sentido concreto.

Otra sentencia representativa que da cuenta del estado de cosas señalado es la dictada en el expediente SUP-JDC-695/2007, referente al caso de Jorge Hank Rhon. En esta sentencia, se argumentó que las limitaciones o restricciones que se establezcan en la ley deben respetar y sujetarse al contenido esencial de los derechos fundamentales previstos constitucionalmente y han de estar razonablemente armonizadas con otros derechos fundamentales de igual jerarquía, como el derecho de igualdad, los derechos de los demás o las necesidades de una sociedad democrática, siendo menester que tales requisitos o condiciones se establezcan en favor del bien común o del interés general, lo que no aconteció en ese caso, pues el bien jurídico tutelado que se propende a proteger en el caso de cargos de elección popular es la continuidad en el ejercicio de la función, y no tanto que una persona determinada la realice invariablemente.

Además, se dispuso que la existencia y regulación de la figura de la suplencia, que opera también para el supuesto de que el propietario se separe del cargo con la finalidad de contender por otro también de elección popular, constituye una práctica jurídica común en la celebración de los comicios, sean federales o de las entidades federativas, cuyos efectos no han alterado o conmocionado la vida institucional, al existir plena gobernabilidad y actividad de los entes gubernativos.

Dicha circunstancia, razonó la Sala Superior, constituyó un respaldo más que ofrece la experiencia y el conocimiento de la realidad social, la cual el juzgador no podía soslayar, al tratarse de un hecho público y notorio que no es objeto de prueba en términos del artículo 456 de la Ley de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Baja California.

Y, en lo que respecta al uso de la expresión reglas de la lógica, señaló que:

> …máxime que los hechos deben ser valorados atendiendo a **las reglas de la lógica**, de la sana crítica y de la experiencia, según lo dispone el numeral 459 del ordenamiento legal invocado, además de que, y esto es lo relevante, cualquier afectación a derechos fundamentales a través de normas inferiores, inexorablemente debe atender a las particularidades del desarrollo político y social prevalentes, más allá de consideraciones propias del campo de la deontología o filosofía (SUP-JDC-695/2007, 133).§

Como se advierte de la literalidad de lo antes transcrito, la Sala Superior no desarrolla el significado de reglas de la lógica; únicamente se limita a señalar que, conforme a la legislación electoral del estado de Baja California, los hechos deben ser valorados atendiendo, entre otros criterios, a los que proporcionan las reglas de la lógica, siendo que era menester que explicara en qué consisten esas reglas, para darle más soporte argumentativo a su decisión.

Otro caso del uso de la expresión reglas de la lógica se presenta en los expedientes SUP-JRC-15/99, SUP-JRC-150-2000 y SUP-JDC-1180/2002, que dieron origen a la jurisprudencia 11/2003, de rubro: "COPIA FOTOSTÁTICA SIMPLE. SURTE EFECTOS PROBATORIOS EN CONTRA DE SU OFERENTE". En donde se sostiene que, atendiendo a las reglas de la lógica, la sana crítica y la experiencia, un documento exhibido en copia fotostática simple surte efectos probatorios en contra de su oferente al generar convicción respecto de su contenido, ya que su aportación a la controversia lleva implícito el reconocimiento de que tal copia coincide plenamente con su original.

En tal supuesto, tampoco se define ni se explica qué se entiende por reglas de la lógica.

---

§ Énfasis añadido.

Igualmente, en los expedientes SUP-JRC-170/2001, SUP-JRC-349/2001, y SUP-JRC-024/2002, que dieron pauta al establecimiento de la jurisprudencia 38/2002, con el rubro "NOTAS PERIODÍSTICAS. ELEMENTOS PARA DETERMINAR SU FUERZA INDICIARIA", se determina que para la valoración de las notas periodísticas se tienen que atender, entre otros criterios, a los que ofrezcan las reglas de la lógica. Pero sin proporcionar siquiera una definición que nos permita establecer respecto a cuáles reglas tienen que ser valorados dichos medios de prueba.

Asimismo, en los expedientes SUP-JRC-412/2000, SUP-JRC-330/2001 y SUP-JRC-405/2001, que sirvieron de base para el establecimiento de la jurisprudencia 11/2002, cuyo rubro es "PRUEBA TESTIMONIAL. EN MATERIA ELECTORAL SÓLO PUEDE APORTAR INDICIOS", se establece que la apreciación de la prueba testimonial en materia electoral debe hacerse en vista a las reglas de la lógica y a las máximas de la experiencia. Empero, tampoco se determina qué debe entenderse por reglas de la lógica ni mucho menos cuáles son esas reglas, para que así el juzgador pueda realizar las apreciaciones sobre la prueba testimonial, utilizando dichos criterios.

De la misma manera, en los expedientes SUP-JRC-054/98, SUP-JRC-158/98 y SUP-JRC-042/99, que sirvieron para el establecimiento de la jurisprudencia 1/2001, cuyo rubro es "ACTA DE ESCRUTINIO Y CÓMPUTO. FALTA DE FIRMA DE ALGÚN FUNCIONARIO DE LA MESA DIRECTIVA DE CASILLA EN EL, NO ES SUFICIENTE PARA PRESUMIR SU AUSENCIA (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE DURANGO Y SIMILARES)", se establece que, si bien, conforme a la legislación electoral del Estado de Durango:

> …los funcionarios y representantes que actúan en la casilla deben firmar las actas que se levanten en dicha casilla, el hecho de que el acta de escrutinio y cómputo no esté firmada por algún funcionario, no lleva a concluir necesariamente que fue porque dicho funcionario no estuvo presente durante la jornada electoral, ya que de acuerdo con las **reglas de la lógica** y de la experiencia, existen un sinnúmero de cau-

> sas, por las que el acta mencionada pudo no ser firmada, por ejemplo, un simple olvido, la negativa a firmarla o la falsa creencia de que la firma ya había sido asentada, ante la multitud de papeles que deben firmarse, etcétera. Entonces, la falta de firma de un acta no tiene como causa única y ordinaria, la de que el funcionario haya estado ausente. En ocasiones, contribuye a evitar la elaboración de la pretendida presunción, la circunstancia de que existan otras actas electorales inherentes a la propia casilla en las que sí consta la firma del funcionario que omitió signar el acta de escrutinio y cómputo en cuestión (SUP-JRC-054/98, 93).§

Según se puede apreciar de la transcripción anterior, tampoco se indica lo que debe entenderse por reglas de la lógica. A pesar de que era menester que se definiera tal expresión, para que así las sentencias estuviesen mejor argumentadas.

En consecuencia, es necesario que los juzgadores motiven más sus sentencias y doten de contenido cada una de sus afirmaciones, ya que ello redundará en una mejor impartición de justicia.

Sobre el particular, es imperioso que se establezca un significado unívoco de reglas de la lógica y, sobre esa base, fijar cuáles pueden ser utilizadas por los juzgadores como premisas de su razonamiento en la valoración de las pruebas.

Al respecto, se considera que si bien, tal y como se encuentra actualmente la cuestión, no es posible determinar a qué tipo de lógica se refiere el artículo 16, párrafo 1 de la LGSMIME, sí es posible llegar al consenso de que hay principios supremos de la lógica, como los de identidad, no contradicción, tercero excluido, razón suficiente, entre otros, que pueden ser utilizados por el juez al momento de valorar las pruebas.

---

§ Énfasis añadido.

De tales principios nos ocuparemos a continuación, indicando de qué manera pueden ser utilizados por el juzgador al momento de valorar las pruebas.

Principio de identidad

Irving Copi señala que el principio de identidad consiste en que "todo objeto de conocimiento es idéntico a sí mismo" (2002, 367).

Para Luis García Restrepo (2003, 110), esta ley del pensamiento exige que todo concepto y todo juicio sea idéntico a sí mismo, y no se puede cambiar un concepto por otro, con el riesgo de cometer un error lógico.

¿Cómo se puede utilizar el principio de identidad al momento de valorar las pruebas?

Este principio cobra aplicación en el momento de valorar las pruebas. Por ejemplo, cuando el juez analiza el alcance de una prueba documental no puede dar un sentido distinto a lo que se desprenda de dicha prueba, esto es, no puede variar un juicio por otro, ya que si lo hace puede cometer un error lógico.

Principio de no contradicción

El principio de no contradicción significa que una cosa no puede ser y no ser al mismo tiempo y bajo el mismo aspecto. De conformidad con este principio lógico, si un juicio afirma algo sobre un sujeto o cosa y otro lo niega, bajo las mismas condiciones espacio-temporales, tales juicios son contradictorios y no puede ser posible que los dos sean verdaderos (García 1999, 104).

¿Cómo puede ser utilizado este principio en la valoración de las pruebas?

Al momento de valorar una prueba documental, por ejemplo, el juez puede iniciar su argumento señalando que no se le confiere valor probatorio a una documental, en razón de que se encuentra en oposición con otro documento de semejantes características, es decir, dicha situación viola el principio lógico de no contradicción.

Principio de tercero excluido

El principio de tercero excluido significa que una cosa puede ser o no ser, por lo que se excluye una tercera opción. Por ejemplo, se puede afirmar que "Juan es responsable" o que "Juan no es responsable", por consiguiente, no cabe una tercera opción, como "Juan es más o menos responsable".

Este principio resulta bastante útil en una lógica bivalente, es decir, cuando los juicios que se realicen se puedan hacer sólo tomando en cuenta dos valores, ya sea de verdad o falsedad de lo que se afirma.

En la valoración de las pruebas, el principio de tercero excluido se puede utilizar, por ejemplo, cuando el juez valora el contenido de un testimonio o un documento que se encuentra vertido en forma ambigua o confusa, de tal manera que no sea posible evidenciar si se afirma o se niega determinada situación. En ese sentido, el testimonio o el documento en análisis carecerá de valor probatorio dado que no se establece con certeza si una situación fáctica es o no es.

Principio de razón suficiente

El principio de razón suficiente señala que toda cosa o situación, para ser verdadera, tiene una razón suficiente que la hace creíble. Dicho principio también resulta aplicable a los juicios o afirmaciones que se realicen en un litigio, e igualmente cobra aplicación al momento de valorar las pruebas.

Un ejemplo de cómo opera el principio de razón suficiente en la valoración de las pruebas es cuando el juez, al valorar un testimonio rendido ante fedatario público, no le concede valor probatorio en virtud de que el testigo no señaló la razón de su dicho, es decir, la falta de una razón suficiente se convierte en el respaldo para negar valor probatorio a la prueba testimonial.

Cabe destacar que existen otros principios o reglas de la lógica de los que el juez puede echar mano al momento de valorar las pruebas, tales como los que ofrecen los razonamientos inductivo, deductivo, abductivo, analógico, reglas del silogismo, reglas de la lógica informal, etcétera.

Lo trascendente es que las partes cuenten con criterios para controlar la racionalidad en la valoración de las pruebas. En tal virtud, es imprescindible que los jueces, al hacer uso de las reglas de la lógica, motiven más sus decisiones, y señalen qué regla de la lógica es la utilizada al momento de valorar las pruebas, y no nada más señalen de forma dogmática que se valoran las pruebas conforme las reglas de la lógica, sin dotar de contenido a tal aseveración.

Además, estimo que sería deseable que el legislador definiera con mayor precisión el significado de la expresión "reglas de la lógica", para que así los juzgadores tuviesen una base más certera al momento de aplicar tales reglas en la valoración de las pruebas.

Conclusiones

Primera. El término "valoración de la prueba" denota la actividad evaluadora que realiza el juzgador sobre el grado de convencimiento que se desprende de los medios de prueba que han sido admitidos en un proceso. Tal actividad se realiza con el propósito de tener o no por comprobadas las afirmaciones realizadas por las partes en un proceso.

Segunda. La valoración de la prueba tiene que ir acompañada de la motivación, ya que en ésta se pone de manifiesto el resultado de la actividad evaluadora, esto es, mediante la motivación el juez hace expreso por qué produjo o no convencimiento determinado material probatorio.

Tercera. La doctrina jurídica distingue de forma fundamental tres sistemas de valoración de la prueba, reconocidos como: sistema legal o tasado, sistema de la íntima convicción y sistema de libre valoración.

Cuarta. En el sistema de valoración de la prueba legal o tasado, el juez debe sujetarse estrictamente a los valores establecidos por la ley para los medios de prueba. Luego entonces, bajo el sistema legal, el juzgador se limita a reconocer el valor de los medios de prueba, que, en cada caso, la ley señale.

Quinta. Desde mi punto de vista, si se asume que la prueba proporciona resultados sólo probables, entonces, se puede descartar cualquier valoración predeterminada de los medios de prueba, en razón de que es muy

posible que, en el caso en particular, el grado de probabilidad proporcionado por una determinada prueba resulte limitado para fundamentar la decisión, por más que en la ley se le haya atribuido un valor específico.

Sexta. El sistema llamado de libre valoración es el polo opuesto del sistema tasado, pues mientras en éste el juez debe sujetarse estrictamente a los valores establecidos por la ley para los medios de prueba, en el sistema de libre valoración el juez no se encuentra atado a los criterios predeterminados en la ley, dado que la ley no señala el valor que corresponde a los medios de prueba, sino que deja en completa libertad al juzgador para que les dé el peso que corresponda de acuerdo con su apreciación personal.

Séptima. Considero que si bien el sistema de libre valoración le confiere al juez cierta discrecionalidad para que valore las pruebas, dicha discrecionalidad se encuentra sometida a reglas, porque el juez tiene que respetar, en su caso, las reglas de la lógica, de la sana crítica y de la experiencia, que se utilizan como medio de control para garantizar la racionalidad en la actividad de valorar las pruebas. Dicho de otro modo, apreciación razonada o libre apreciación razonada de las pruebas significan lo mismo, esto es, libertad para valorar las pruebas de acuerdo con la lógica y las reglas de la experiencia.

Octava. El problema que se presenta al aplicar estos criterios es que, en la mayoría de los casos, no se emplean adecuadamente, sino que sólo se invocan, pero no se utilizan como premisas del razonamiento, lo que hace prácticamente imposible controlar su aplicación por parte de los jueces.

Novena. El sistema de la íntima convicción se sitúa dentro del terreno de la subjetividad del juez, es decir, basta la sola convicción interna del juzgador para tener por demostradas las afirmaciones de las partes en un juicio. En el sistema en estudio, el juez no requiere realizar ningún razonamiento tendente a explicar por qué se encuentra convencido con las pruebas que se admiten en un juicio.

Décima. Considero que el sistema llamado mixto es el que combina, parcial o totalmente, los sistemas de valoración legal, libre y de la íntima convicción. En el sistema jurídico mexicano, la mayor parte de los orde-

namientos procesales han adoptado el sistema de valoración mixto, que combina la prueba tasada con la libre apreciación, si bien con cierto predominio de la primera. La LGSMIME combina un sistema tasado con uno de libre valoración.

Decimoprimera. En materia procesal electoral federal se reconoce el uso de un sistema mixto, que presenta la problemática de determinar el significado de la expresión reglas de la lógica y, además, determinar el uso de tales reglas en el proceso inferencial por medio del cual los jueces tienen por demostradas las afirmaciones de las partes.

Decimosegunda. Considero que, en la mayoría de los casos, los jueces utilizan inadecuadamente tales criterios, pues sólo se limitan a señalar, por ejemplo, que conforme a las reglas de la lógica tienen por demostrada una afirmación; sin embargo, no señalan a qué tipo de lógica se refieren, mucho menos explican cuál regla es aplicable, lo que hace que no se puedan controlar racionalmente sus decisiones.

Decimotercera. El artículo 16, párrafo 1, de la LGSMIME dispone que los medios de prueba serán valorados conforme a las reglas de la lógica. El problema que plantea la disposición en comento, a la hora de ser interpretada y aplicada, es que no es posible determinar con exactitud o precisión a qué tipo de lógica se refiere, ya que existen, entre otros significados de lógica, los que denotan a la tradicional, la clásica o deductiva, la modal, la deóntica, la plurivalente, la cuántica, etcétera.

Decimocuarta. En ese sentido, los juzgadores se enfrentan a la tarea de valorar las pruebas conforme a los criterios o reglas de la lógica, pero, dada la ambigüedad de la palabra “lógica”, no es fácil determinar a qué tipo se refiere el enunciado normativo en análisis, lo que lleva a que, en la mayoría de los casos, los juzgadores se limiten a señalar que valoran el contenido de ciertas pruebas conforme a las reglas de la lógica, pero sin dotar de contenido a sus afirmaciones, dado que no hacen explícito a qué lógica se refieren, ni mucho menos qué regla de la lógica es la que utilizan en la valoración.

Decimoquinta. Al analizar algunas sentencias de la Sala Superior del TEPJF, se podrá advertir que se usa la expresión reglas de la lógica en la valoración de las pruebas en el sentido de designar al resultado o lo dicho de una consecuencia o suceso, cuyos antecedentes justifican lo dicho; es decir, en algunos casos, la expresión es utilizada para justificar algún resultado que por sus antecedentes lo hace así, pero sin indicar a qué tipo de lógica se refiere ni la regla de la lógica que resulta aplicable.

Decimosexta. Al respecto, se considera que, si bien, tal y como se encuentra actualmente la cuestión, no es posible determinar a qué tipo de lógica se refiere el artículo 16, párrafo 1 de la LGSMIME, sí es posible llegar al consenso de que hay principios supremos de la lógica, como los de identidad, no contradicción, tercero excluido, razón suficiente, entre otros, que pueden ser utilizados por el juez al momento de valorar las pruebas.

Decimoséptima. Cabe destacar que existen otros principios o reglas de la lógica, de los que el juez puede echar mano al momento de valorar las pruebas, tales como los que ofrecen los razonamientos inductivo, deductivo, abductivo, analógico, reglas del silogismo, reglas de la lógica informal, etcétera. Lo trascendente es que las partes cuenten con criterios para controlar la racionalidad en la valoración de las pruebas. En tal virtud, es imprescindible que los jueces, al hacer uso de las reglas de la lógica, motiven más sus decisiones y señalen qué regla de la lógica es la utilizada al momento de valorar las pruebas, y no nada más señalen de forma dogmática que se valoran las pruebas conforme a las reglas de la lógica, sin dotar de contenido a tal aseveración.

Decimoctava. Sería deseable que el legislador definiera con precisión el significado de la expresión “reglas de la lógica”, para que así los juzgadores tuviesen una base más certera al momento de aplicar tales reglas en la valoración de las pruebas.

Fuentes consultadas

Bassatt Torres, Nelson. 2007. *La duda razonable en la prueba penal con especial referencia a Puerto Rico.* Bilbao: Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco.

CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2008. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Copi, Irving M. y Cohen, Carl. 2002. *Introducción a la lógica.* México: Limusa.

Devis Echandía, Hernando. 2006. *Teoría general de la prueba judicial.* Bogotá: Temis.

Galindo Sifuentes, Ernesto. 2010. *La valoración de la prueba en los juicios orales.* México: Flores.

García Máynez, Eduardo. 1999. *La lógica del raciocinio jurídico.* México: Distribuidores Fontamara.

García Restrepo, Luis E. 2003. *Elementos de lógica para el derecho.* Bogotá: Temis.

Gascón Abellán, Marina. 2003. *Los hechos en el derecho. Bases argumentales de la prueba.* México: Escuela Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

LGSMIME. Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. 2008. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

LIPEBC. Ley de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Baja California. 2011. Disponible en http://www.tijuana.gob.mx/Leyes/pdf2011/leyes/LIPE_30OCT2009.pdf (consultada el 14 de octubre de 2011).

Nieva Fenoll, Jordi. 2010. *La valoración de la prueba.* Madrid: Marcial Pons.

Ovalle Favela, José. 1992. *Derecho procesal civil.* México: Oxford.

——. 2002. *Enciclopedia jurídica mexicana.* Tomo M-P. México: Porrúa/UNAM.

Perfecto Ibañez, Andrés. 2005. "Sobre prueba y motivación". Disponible en http://www.fcje.org.es/wp-content/uploads/file/jornada9/3_PANDRES.pdf (consultada el 16 de octubre de 2012).

RAE. Real Academia Española. Disponible en http://lema.rae.es/drae/?val=l%C3%B3gica (consultada el 14 de noviembre de 2011).

Sentencia SUP-JRC-054/98. Actor: Partido de la Revolución Democrática. Autoridad responsable: Sala Colegiada del Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial del Estado de Durango. Disponible en http://200.23.107.66/nxt/gateway.dll/nSentencias/nSuperior/nSENSUP1998/jrc/sup-jrc-0054-1998.htm?fn=document-frame.htm$f=templates$3.0 (consultada el 16 de octubre de 2012).

—— SUP-JRC-158/98. Actor: Partido Acción Nacional. Autoridad responsable: Pleno del Tribunal Estatal Electoral de Sinaloa. Disponible en http://teesin.org.mx/sentencias/1998/jrc/JRC158-98.pdf (consultada el 16 de octubre de 2012).

—— SUP-JRC-15/99. Actor: Partido del Trabajo. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Quintana Roo. Disponible en http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/1999/JRC/SUP-JRC-00015-1999.htm (consultada el 16 de octubre de 2012).

—— SUP-JRC-042/99. Actor: Partido de la Revolución Democrática. Autoridad responsable: Sala Colegiada del Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial del Estado de Durango. Disponible en http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/CDs2011/USBConst/pdf/JV-A07.pdf (consultada el 16 de octubre de 2012).

—— SUP-JRC-150-2000. Actor: Partido Acción Nacional. Autoridad responsable: Pleno del Tribunal Electoral del Estado de México. Disponible en http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2000/JRC/SUP-JRC-00150-2000.htm (consultada el 16 de octubre de 2012).

—— SUP-JRC-412/2000. Actor: Partido Revolucionario Institucional. Autoridad responsable: Tribunal Estatal de Elecciones del Poder Judicial de Veracruz-Llave. Disponible en http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2000/JRC/SUP-JRC-00412-2000.htm (consultada el 16 de octubre de 2012).

—— SUP-JRC-487/2000 Y 489/2000. Actores: Partido De La Revolución Democrática Y Partido Acción Nacional. Autoridad responsable: Tribunal Electoral De Tabasco. Disponible en http://portal.te.gob.mx/sites/default/files/publicaciones/doc-relacionado/Comentario_39_SUP-JRC-487-2000-1_4.pdf (consultada el 16 de octubre de 2012).

—— SUP-JRC-170/2001. Actor: Partido Revolucionario Institucional. Autoridad responsable: Sala de Segunda Instancia del Tribunal Estatal Electoral de Zacatecas. Disponible en http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll/nSentencias/nSuperior/nSENSUP2001/jrc/sup-jrc-0170-2001.htm?fn=document-frame.htm$f=templates$3.0 (consultada el 16 de octubre de 2012).

—— SUP-JRC-330/2001. Actor: Partido Acción Nacional. Autoridad responsable: Pleno del Tribunal Estatal Electoral del Estado De Sinaloa. Disponible en http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll/nSentencias/nSuperior/nSENSUP2001/jrc/sup-jrc-0330-2001.htm?fn=document-frame.htm$f=templates$3.0 (consultada el 16 de octubre de 2012).

—— SUP-JRC-349/2001 y 350/2001. Actores: "Coalición por un Gobierno Diferente" y Partido Revolucionario Institucional. Autoridad responsable: Sala A del Tribunal Estatal Electoral del Estado de Chiapas. Disponible en http://200.23.107.66/SISCON/gateway.dll/nSentencias/nSuperior/nSENSUP2001/JRC/SUP-JRC-0349-2001.htm (consultada el 16 de octubre de 2012).

—— SUP-JRC-405/2001. Actor: Coalición "Unidos por Michoacan". Autoridad responsable: Segunda Sala Colegiada del Tribunal

Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo. Disponible en http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll/nSentencias/nSuperior/nSENSUP2001/jrc/sup-jrc-0405-2001.htm?fn=document-frame.htm$f=templates$3.0 (consultada el 16 de octubre de 2012).

—— SUP-JRC-024/2002. Actor: Partido Acción Nacional. Autoridad responsable: Pleno del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Quintana Roo. Disponible en http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll/nSentencias/nSuperior/nSENSUP2002/jrc/sup-jrc-0024-2002.htm?fn=document-frame.htm$f=templates$3.0 (consultada el 16 de octubre de 2012).

—— SUP-JDC-1180/2002. Actor: Trinidad Yescas Muñoz. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll/nSentencias/nSuperior/nSENSUP2002/jdc/sup-jdc-1180-2002.htm?fn=document-frame.htm$f=templates$3.0 (consultada el 16 de octubre de 2012).

—— SUP-JDC-695/2007. Actor: Jorge Hank Rhon. Autoridad responsable: Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial del Estado de Baja California. Disponible en http://www.te.gob.mx/documentacion/publicaciones/Serie_comentarios/09_SUP-JDC-0695-2007.pdf (consultada el 15 de octubre de 2012).

—— SUP-RAP-33/2010. Actor: Partido Acción Nacional. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en: http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2010/RAP/SUP-RAP-00033-2010.htm (consultada el 16 de octubre de 2012).

—— SUP-JRC-273/2010 y acumulados. Actores: Coalición "Durango nos Une", Partido del Trabajo y Partido Duranguense. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Durango. Disponible en: http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2010/JRC/SUP-JRC-00273-2010.htm (consultada el 16 de octubre de 2012).

Reflexiones sobre la interpretación de la SCJN respecto de la restricción del derecho político a votar establecida en el artículo 38, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Some considerations about the Mexican Supreme Court's Interpretation of the Restriction of the Political Right to vote, Established in article 38, Subsection II, of the Mexican Constitution

Sergio Armando Valls Hernández (México)*

Fecha de recepción: 11 de mayo de 2012
Fecha de aceptación: 29 de junio de 2012

Resumen

El ejercicio de los derechos humanos no es absoluto, se encuentra limitado de forma que sea posible garantizar el respeto de todos y cada uno de ellos, es así que existen márgenes establecidos apartir de la aplicación de los propios derechos, cuyo fundamento radica principalmente en el cuerpo de la Constitución y en los tratados internacionales de derechos humanos.

En el caso se analizará la restricción del derecho político a votar, que se da por estar sujeto a un proceso criminal, esto a la luz de la interpreta-

* Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. savallsh@mail.scjn.gob.mx.

ción realizada recientemente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), mediante la contradicción de tesis 6/2008-PL, a efecto de exponer los principales argumentos en que se basó la sentencia, así como diversas razones por las cuales me pronuncié en sentido contrario a la mayoría.

PALABRAS CLAVE**:** voto, suspensión, delito, derechos humanos, pena corporal.

ABSTRACT

The exercise of Human Rights is not absolute, it is limited in certain ways so that it is possible to guarantee the respect of each one of them. There are certain limitations established by means of the rights itself, its legal basis is determined by the Constitution and the Human Rights International Covenants and Agreements.

In the case, the restriction of the political right to vote is analyzed when someone is being subject to a criminal process, based on the recent interpretation of the Mexican Supreme Court of Justice through the "Criteria Contradiction" 6/2008-PL, so that the principal arguments that shaped the Sentence can be exposed, as well as the various reasons that made me decide against the opinion of the majority.

KEYWORDS: vote, suspension, crime, Human Rights, punishment.

Introducción

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establece las hipótesis de suspensión de los derechos y prerrogativas de los ciudadanos mexicanos,[1] entre otros supuestos, por cuestiones penales, como es: "Por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión" (artículo 38, fracción II). Tales derechos y prerrogativas se contienen en el artículo 35 del mismo ordenamiento, entre los que está el "votar en las elecciones populares" (fracción I, artículo 35), por lo que se entiende que es uno de los derechos susceptible de suspenderse por aquella causa.

La Suprema Corte mexicana ha tenido oportunidad de pronunciarse en diversas ocasiones sobre el tema de la suspensión de los derechos políticos por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, destacando tres precedentes en concreto:

i) la contradicción de tesis 29/2007, resuelta por la Primera Sala;
ii) la acción de inconstitucionalidad 33/2009 y sus acumuladas 34/2009 y 35/2009 y,
iii) la contradicción de tesis 6/2008-PL, estas dos últimas resueltas por el Tribunal en Pleno.

Al efecto, es el último de los citados casos el que dio lugar al criterio judicial que actualmente impera en México, al ser el más reciente dictado por el máximo Tribunal[2] y, por tanto, el que se analizará en este trabajo.

Para ello, se aludirá primero a la problemática que presentaba este asunto, haciendo referencia a las consideraciones en que se apoyaron los crite-

---

1 Conforme al artículo 34 de la CPEUM "los varones y mujeres, que teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos: I Haber cumplido dieciocho años; y II. Tener un modo honesto de vivir".

2 La Contradicción de tesis 6/2008-PL fue resuelta en sesión pública del Tribunal en Pleno de 26 de mayo de 2011.

rios en contradicción, y lo resuelto al respecto por el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte, para posteriormente exponer mi opinión sobre esta última decisión, máxime que, como ministro integrante de la Corte mexicana, mi posicionamiento fue en contra de la misma, en atención a diversas razones que incluso dieron lugar a un voto particular. Por último, se analizará la restricción del derecho a votar en cuestión, a la luz de la última reforma constitucional en materia de derechos humanos (DOF 2011).

Contradicción de tesis 6/2008-PL

Esta contradicción de tesis se suscitó con motivo de los criterios sostenidos, por una parte, por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) al resolver la diversa contradicción de tesis 29/2007, que dio lugar a la tesis de jurisprudencia número 1ª./J. 171/2007 de rubro DERECHOS POLÍTICOS. DEBEN DECLARARSE SUSPENDIDOS DESDE EL DICTADO DEL AUTO DE FORMAL PRISIÓN, EN LOS TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 38, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, y, por otra, por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), al resolver el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano 85/2007, del que derivó la tesis aislada XV/2007, de rubro SUSPENSIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO PREVISTA EN LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 38 CONSTITUCIONAL. SÓLO PROCEDE CUANDO SE PRIVE DE LA LIBERTAD.

Por tanto, el Pleno tenía la tarea de fijar, en su caso, el criterio que debería prevalecer de entre los sustentados por la Primera Sala de la Corte y la Sala Superior del Tribunal Electoral.

Argumentos en que se apoyaron los criterios en contradicción

En la propia sentencia de la contradicción de tesis se precisan previamente y de manera detallada las consideraciones que llevaron a los criterios en contradicción, como se aprecia en la siguiente transcripción:

(…) *la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF),*[§] al resolver el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano 85/2007, con fecha veinte de junio de dos mil siete, sostuvo en síntesis, lo siguiente:

1. Declaró fundado el agravio formulado por el actor, en virtud de que la autoridad responsable infringió lo previsto en los artículos 35, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 4, apartado 1, 139, 140 y 145, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; así, precisó en primer término, que el promovente del juicio solicitó su credencial para votar con fotografía, la que le fue negada sobre la base de considerarlo suspendido en sus derechos político-electorales, por estar sujeto a un proceso penal derivado del auto de formal prisión dictado por el titular del Juzgado Mixto de San Juan de los Llanos Libres, Puebla y que para emitir esa determinación se apoyó en el artículo 38, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Que no obstante lo dispuesto en dicho artículo 38, la propia Constitución establece las bases para admitir que la suspensión de los derechos políticos-electorales no es absoluta ni categórica, porque el cúmulo de derechos o prerrogativas reconocidos en la Constitución a favor del ciudadano no deben traducirse como un catálogo rígido, invariable y limitativo de derechos que deban interpretarse de forma restringida, ya que ello desvirtuaría la esencia misma de los derechos fundamentales; y que, por el contrario, dichas garantías constitucionales deben concebirse como principios o lineamientos mínimos, los cuales, al no encontrarse constreñidos a los consignados de manera taxativa en la norma constitucional, deben

§ Énfasis añadido.

considerarse susceptibles de ser ampliados por el legislador ordinario, o por convenios internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República.

3. De acuerdo con el artículo 133 de la Constitución Federal y la interpretación que del mismo ha hecho la Suprema Corte de Justicia de la Nación, determinó que al caso resultaba aplicable el artículo 25, del Pacto de Derechos Civiles y Políticos, que prevé fundamentalmente que la suspensión de derechos no debe ser indebida, y que el alcance normativo de dicho precepto fue fijado por el Comité de Derechos Civiles y Políticos de la Organización de Naciones Unidas en la Observación General número 25 de su 57° período de sesiones en 1996, en el sentido de que: "A las personas a quienes se prive de la libertad pero que no hayan sido condenadas no se les debe impedir que ejerzan su derecho a votar."
4. Sobre esa base razonó que resulta válido atender a lo dispuesto en el artículo 25, del Pacto de Derechos Civiles y Políticos, para orientar la decisión respecto de la pretensión del demandante, en el sentido de que, al estar sujeto a proceso y no encontrarse privado de la libertad, debe permitírsele ejercer el derecho a votar y, por consiguiente, expedírsele la credencial de elector que solicitó; conclusión que es acorde, además, con lo dispuesto por los artículos 14, párrafo segundo, 16, párrafo primero, 19, párrafo primero, 21, párrafo primero y 102, apartado A, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los cuales subyace y se reconoce a favor de quien está sujeto a proceso penal, el derecho fundamental a la presunción de inocencia, hasta en tanto se demuestre lo contrario, lo que implica que mientras no sea condenado con una sentencia ejecutoria, por la cual se le prive de la libertad, el ciudadano no debe ser suspendido en su derecho político-electoral de votar.

   Al respecto, agregó, que el Pleno de la Suprema Corte ha elevado a rango constitucional el principio de presunción de inocencia, de tal

modo que esta garantía básica permea toda la actividad administrativa, legislativa y jurisdiccional del Estado, ello de acuerdo con la tesis aislada P. XXXV/2002, cuyo rubro es el de: "PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. EL PRINCIPIO RELATIVO SE CONTIENE DE MANERA IMPLÍCITA EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL".

5. Que los procedimientos penales deben estar dirigidos a fortalecer la protección de la libertad personal, por lo que los mecanismos jurídicos existentes deben ser suficientes para garantizar la libertad personal, física o deambulatoria de los individuos; por ello se considera en la dogmática penal, que la piedra angular de todo proceso acusatorio es el reconocimiento y respeto de uno de los derechos humanos de mayor trascendencia, conocido como el derecho a la presunción de inocencia, ya que toda persona a quien se imputa un delito tiene derecho a ser considerada inocente, mientras no se pruebe legalmente su culpabilidad en un proceso seguido con todas las garantías previstas por la ley.

   Asimismo precisó que el referido principio es un derecho fundamental, pues configura la libertad del sujeto, esto es, que la mencionada presunción de inocencia constituye un derecho atribuible a toda persona, por el cual debe considerarse *a priori,* como regla general, que su actuación se encuentra de acuerdo con la recta razón y en concordancia con los valores, los principios y las reglas del ordenamiento jurídico, mientras un Órgano Jurisdiccional no adquiera la convicción, mediante prueba legal, de su participación y responsabilidad en el hecho punible, determinada por una sentencia firme y fundada, obtenida respetando todas y cada una de las reglas del debido proceso, todo lo cual exige aplicar las medidas cautelares previstas en el proceso penal en forma restrictiva para evitar el daño de personas inocentes por medio de la afectación de sus derechos fundamentales; además de que el referido principio ha sido reconocido expresamente en diversos instrumentos internacionales, que al haber sido suscritos por el Estado

mexicano, forman parte del orden jurídico nacional en términos del artículo 133 de la Carta Magna.

6. En ese contexto y con base en una interpretación armónica, sistemática y funcional de los artículos 38, fracción II, 14, 16, 19, 21 y 102 de la Constitución Federal, concluyó que aun cuando el impetrante haya sido sujeto a la traba de la formal prisión por su presunta responsabilidad en la comisión de los ilícitos de mérito, no ha sido condenado, lo cual es condición para ser suspendido en el derecho a votar, esto es, si el actor únicamente puede ser privado del derecho a votar por sentencia ejecutoria, la cual no ha sido dictada, tan solo se encuentra sujeto a proceso penal, el cual enfrenta en libertad por haber obtenido el beneficio constitucional previsto en el numeral 20, párrafo I de la Constitución federal, entonces no hay razones válidas para justificar la suspensión del derecho político-electoral de votar en contra del demandante, pues es innegable que salvo la limitación acaecida, dicho ciudadano, al encontrarse libre y operar en su favor el principio de presunción de inocencia, debe continuar en el uso y goce de todos sus derechos y que tal situación resulta suficiente para considerar que, como no hay una pena privativa de libertad que verdaderamente reprima al sujeto activo en su esfera jurídica y, por ende, le impida materialmente ejercer los derechos y prerrogativas constitucionales, tampoco hay razones fácticas que justifiquen la suspensión o merma en su derecho político-electoral de votar.

7. Que de conformidad con la fracción II, del artículo 38, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la suspensión de derechos obedece, en este supuesto, al estado jurídico que guarda el ciudadano que se encuentra en sujeción a proceso, empero, esa circunstancia legal no califica al procesado como culpable o infractor de las normas jurídicas, sino únicamente como presunto responsable, lo cual, en términos de la extensión del derecho a vo-

tar ampliada por las leyes supremas de la unión, no resulta suficiente para suspenderle sus derechos; asimismo apuntó que si la calidad de sujeto a proceso no significa una condena, conforme con el principio de presunción de inocencia que subyace en el artículo 20 constitucional, debe entenderse entonces que la suspensión de los derechos prevista en la fracción II del artículo 38 del mismo ordenamiento, es consecuencia de la privación de la libertad y, con ello, de la imposibilidad material y jurídica de ejercer un cúmulo de diversos derechos que integran la esfera jurídica del gobernado.

8. Precisó que de acuerdo con una interpretación garantista de la fracción II del artículo 38, de la Constitución Federal, la suspensión de derechos político-electorales debe entenderse actualizada con la sujeción a proceso del ciudadano, lo cual opera a partir de que exista un auto formal de prisión, el cual obligue irremediablemente al procesado a ser privado físicamente de su libertad, en razón de que no fue recurrida o concedida una medida de menor entidad como lo es la libertad bajo caución, misma que consiste en que el procesado sea puesto en libertad caucional y de esta forma continúe en la defensa de su inocencia. Lo anterior, siempre y cuando haya satisfecho requisitos tales como: a) La garantía del monto de la reparación del daño; b) La garantía de las sanciones pecuniarias que en su caso puedan imponérsele; c) Que caucione el cumplimiento de las obligaciones a su cargo, que la ley establece en razón del proceso; y d) Que no se trate de alguno de los delitos calificados como graves.

   Y que a la misma conclusión se llegó al realizar una interpretación sistemática y funcional del precepto constitucional en cuestión, porque conforme a estos métodos se obtiene que la suspensión de los derechos políticos se produce únicamente respecto de aquellos ciudadanos que, dada la magnitud del ilícito cometido, no tienen la posibilidad de encuadrar en la hipótesis normati-

va que actualiza el incidente caucional y, por ende, al encontrarse forzados a ingresar en prisión, se ven restringidos en el uso y goce de ciertos derechos como los político-electorales; por ende, apuntó, quedan automáticamente fuera de dicha sujeción los delitos que no necesariamente se castigan con pena privativa de libertad, como los que sólo prevén sanción pecuniaria, apercibimiento o pena alternativa, casos en lo cuales no se afecta la libertad personal; asimismo, en apoyo a sus consideraciones citó el criterio emitido por el Décimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, de rubro: "DERECHOS POLÍTICOS SUSPENSIÓN DE. EL ARTÍCULO 46 DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL AMPLÍA LA GARANTÍA CONSTITUCIONAL QUE PREVÉ LA FRACCIÓN II DEL ORDINAL 38 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS".

9. De acuerdo con lo anterior, concluyó que resulta improcedente considerar que el actor se encuentra suspendido en el ejercicio de sus derechos y prerrogativas, ya que en términos del artículo 24, de la Constitución del Estado de Puebla dicha hipótesis sólo puede entenderse actualizada cuando se dicte un auto de formal prisión por delito intencional que merezca pena privativa de la libertad, también cuando se imponga en sentencia ejecutoriada como sanción y cuando se imponga pena privativa de la libertad, en cuyo caso se considera accesoria y sigue la suerte de la principal, pues esa pena accesoria debe entenderse actualizada de conformidad con dicho artículo 24 y el diverso 63 del Código de Defensa Social del Estado de Puebla, desde que cause ejecutoria la sentencia respectiva, por lo que es indudable que al no encontrarse el actor suspendido en sus derechos y prerrogativas, tiene expedito su derecho a votar en las elecciones a celebrarse en el Estado de Puebla.

Por su parte, *la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la (SCJN)*,[§] al resolver la contradicción de tesis 29/2007, el 31 de octubre de 2007, determinó en esencia, lo siguiente:

1. Precisó que el punto de contradicción consiste en elucidar si la suspensión de los derechos políticos de un ciudadano inculpado por un delito que merezca pena corporal, debe decretarse en el auto de formal prisión en términos del artículo 38, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o hasta que la sentencia condenatoria dictada en su contra haya causado ejecutoria, de acuerdo con el artículo 46, del Código Penal Federal.
2. Para ello, analizó los artículos 1, 35 y 38, de la Constitución General de la República, para precisar que se establece a favor de todo individuo que se encuentre en los Estados Unidos Mexicanos, el goce de las garantías individuales que la propia Constitución le confiera; que se contempla a favor de los ciudadanos mexicanos el disfrute de los derechos públicos subjetivos de votar y ser votado y que asimismo prevé los casos y las condiciones en que procede suspender y limitar los derechos referidos, precisando que dicha suspensión será decretada en un auto de formal prisión, ello con apoyo en lo dispuesto por el artículo 38, fracción II, de la propia Constitución, el cual destaca que la suspensión se dará, entre otros casos, por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto formal prisión; durante la extinción de una pena corporal y, por sentencia ejecutoria que imponga como pena esa suspensión, de acuerdo a lo dispuesto en las fracciones III y VI del propio numeral.

§ Énfasis añadido.

3. También apuntó que conforme a la fracción II del artículo 38 constitucional, la sujeción a un proceso penal por delito que merezca pena corporal, es causa de suspensión de los derechos políticos del ciudadano, así como que el plazo de la suspensión empezará a contarse a partir de la fecha del auto de formal prisión y que ello debe interpretarse en el sentido de que esa causa de suspensión de derechos políticos tiene efectos únicamente durante el proceso penal, es decir, desde la fecha del auto de formal prisión, hasta que se pronuncie la sentencia absolutoria en el proceso respectivo.
4. Que no se debe confundir la suspensión de los derechos políticos que se concretiza con el dictado de un auto de formal prisión, con base en el numeral 38, fracción II constitucional, al estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, con las diversas suspensiones que como pena contempla el mismo artículo, pero en sus fracciones III y VI, respectivamente; fracciones últimas que, a su vez, resultan ser el sustento de lo dispuesto en los diversos 45 y 46, del Código Penal Federal; agregó, que los artículos citados del Código Penal Federal, están contemplados en el apartado correspondiente a las penas y medidas de seguridad, cuya aplicación corresponde en la sentencia, una vez que se ha determinado la plena responsabilidad del individuo en la comisión del delito, sin que ello implique que se esté contraviniendo el mandato constitucional o que amplíen las garantías de nuestra Carta Magna, pues el artículo 38 constitucional no contempla derechos, sino que los restringe.
5. Que no existe ninguna confrontación de normas entre lo dispuesto en el artículo 38, fracción II, de la Carta Magna, con lo establecido por el numeral 46, del Código Penal Federal, en virtud de que el primero establece de manera expresa y categórica que los derechos y prerrogativas del ciudadano se suspenden por estar sujeto a un proceso criminal por un delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha en que se dicte el auto de

formal prisión; y que el segundo, acorde con lo dispuesto en la fracción III del propio precepto constitucional, prevé que la pena de prisión produce la suspensión de derechos políticos a partir de que cause ejecutoria la sentencia respectiva, lo que no implica que exista un conflicto de normas que deba resolverse conforme al principio de la ley más favorable al quejoso, debido a que no se actualiza ninguna contradicción entre ambos numerales.

6. También apuntó que en la ciudadanía reside el fundamento jurídico de los derechos políticos, y que se trata de una capacidad de la que deriva la aptitud para ser titular de ellos, constituyendo un estatus jurídico que incluye facultades pero también impone obligaciones que serán la base para determinar la procedencia de la suspensión de las prerrogativas relacionadas con esta condición y que en ese tenor, el fundamento de los derechos políticos proporciona, a su vez, la justificación para que su ejercicio pueda ser restringido por actos cometidos por el titular que revelen su desapego a la ley, pues en esa medida los derechos de ciudadanía dependen del comportamiento, y si ello no ocurre en la forma debida, deberá decretarse su restricción.
7. Asimismo argumentó que la Constitución en su artículo 38 contempla tres causas distintas que pueden provocar la suspensión de derechos políticos, a saber, la suspensión derivada de la sujeción a proceso por delito que merezca pena corporal (fracción II); la suspensión derivada de una condena con pena privativa de libertad (fracción III) y la suspensión que se impone como pena autónoma, concomitantemente o no con una pena privativa de libertad (fracción VI); que esas tres modalidades de suspensión de derechos políticos podrán ser reguladas por los códigos punitivos locales y federal en la forma que el legislador ordinario considere conveniente, pero en ningún caso podrán oponerse a la norma constitucional y, por lo tanto, su aplicación es preferente respecto a cualquier otra disposición que pudiera contradecirla.

8. En ese contexto precisó que si se considera la suspensión de derechos como consecuencia accesoria de la privación de libertad por estar sujeto un ciudadano a proceso por delito que merezca pena corporal, es lógico concluir que la suspensión tendrá efectos desde el dictado del auto de formal prisión, pues además así lo establece textualmente el numeral 38, fracción II de la Constitución Política y concluirá con la resolución definitiva que ponga fin al juicio, sea ésta absolutoria o condenatoria, ya que a partir de ese momento el ciudadano dejará de "estar sujeto a un proceso criminal…", en términos de la aludida fracción II.
9. Que no obstante que la suspensión de derechos políticos tiene sobre el gobernado los mismos efectos, esto es, limitar su participación en la vida política, las causas por las que dicha suspensión puede ser decretada son independientes y tienen autonomía entre sí, de manera tal que una misma persona puede estar privada de sus derechos políticos durante un período de tiempo sin solución de continuidad, por tres causas diferentes: a) por estar sujeta a proceso por delito que merezca pena corporal; b) por sentencia ejecutoria que imponga pena privativa de libertad y, c) por cumplimiento de una pena de suspensión de derechos políticos.

   Agregó que, en ese tenor, tanto el auto de formal prisión como la sentencia que se dicte en un proceso penal, son momentos procesales distintos y traen aparejadas sus respectivas consecuencias inherentes, pudiendo ambas implicar medidas de seguridad y restricción de los derechos, como podrían ser el confinamiento, la prohibición de ir a un lugar determinado, el tratamiento en libertad, semilibertad, decomiso de instrumentos, objetos y productos del delito; suspensión o privación de derechos, inhabilitación o suspensión de funciones o empleos, vigilancia de la autoridad y medidas tutelares para menores, aunque con principios y finalidades distintas.

10. Que la suspensión de los derechos o prerrogativas ciudadanos que opera a partir del dictado del auto de formal prisión, no es una garantía del suspenso que sea susceptible de ser ampliada pues tiene una naturaleza jurídica distinta, en razón de la que opera como una privación temporal de las prerrogativas que corresponden a la categoría política durante el tiempo que dure del proceso penal, de modo que los suspensos en esos derechos quedan excluidos del electorado y de la posibilidad de ser elegidos, esto es, de participar en la organización política nacional, sin que esto pueda ser ignorado o modificado por una ley secundaria ya que ello implicaría contradecir una restricción constitucional.
11. Finalmente apuntó que el artículo 38 fracción II constitucional alude a la restricción de los derechos políticos a que se refiere el numeral 35, fracciones I y II, de nuestra Ley Suprema, como son el de votar y ser votado en los cargos de elección popular, a decretar desde el auto de formal prisión, mientras que el artículo 46 del Código Penal Federal se refiere a la suspensión de esos derechos pero determinado en la sentencia condenatoria, lo que no implica que esté contraviniendo el mandato constitucional o se amplíen las garantías previstas en la Carta Magna; que lo anterior es así, porque debe establecerse una distinción entre la norma constitucional y la ordinaria, esto porque en el primer caso, la suspensión de los derechos políticos o prerrogativas ciudadanas, obedecerá simplemente al dictado de un auto de formal prisión al gobernado por un delito que merezca pena corporal y se contará desde la fecha de su emisión; mientras que el segundo es indicativo de que esa suspensión se impondrá como pena en la sentencia que culmine el proceso respectivo, que comenzará a computarse una vez que cause ejecutoria y durará todo el tiempo de la condena acorde con lo previsto en la fracción III del citado precepto constitucional.

Argumentos en que se apoyó la sentencia dictada en la contradicción de tesis 6/2008-PL

Una vez precisados los criterios divergentes, posteriormente, entre otros aspectos, se fijó el criterio que debía prevalecer,[3] en los términos precisados en el último considerando de la propia resolución; que dio lugar a la siguiente tesis de jurisprudencia:

> DERECHO AL VOTO. SE SUSPENDE POR EL DICTADO DEL AUTO DE FORMAL PRISIÓN O DE VINCULACIÓN A PROCESO, SÓLO CUANDO EL PROCESADO ESTÉ EFECTIVAMENTE PRIVADO DE SU LIBERTAD. El artículo 38, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que los derechos o prerrogativas del ciudadano se suspenden, entre otros casos, por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a partir de la emisión del auto de formal prisión. Por su parte, el principio de presunción de inocencia y el derecho a votar constituyen derechos fundamentales, cuya evolución y desarrollo constitucional llevan a atemperar la citada restricción constitucional. Ahora bien, la interpretación armónica de tal restricción con el indicado principio conduce a concluir que el derecho al voto del ciudadano se suspende por el dictado del auto de formal prisión o de vinculación a proceso, sólo cuando el procesado esté efectivamente privado de su libertad, presupuesto que implica su imposibilidad física para ejercer ese derecho, lo que no se presenta cuando está materialmente en libertad, supuesto en el cual, en tanto no se dicte una sentencia condenatoria, no existe impedimento para el ejercicio del derecho al sufragio activo.[4]

---

[3] Esta decisión fue tomada por mayoría de siete votos.

[4] La tesis se registró con el número P./J. 33/2011, y fue publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXXIV, septiembre de 2011, página 6.

Decisión que se apoyó en los siguientes argumentos:

- Señala primero que el artículo 38 de la Constitución federal data de 1917 y de acuerdo con la obra *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones*, el Poder Constituyente estableció en este precepto los principales casos en que se suspenden los derechos del ciudadano, dejando a la ley reglamentaria la determinación de los demás que dieran lugar a la misma pena y a la pérdida de esos derechos.
- Considera que los artículos 14, párrafo segundo; 16, párrafo primero; 19, párrafo primero; 21, párrafo primero y 102, apartado A, párrafo segundo, contienen implícitamente el principio de presunción de inocencia. Principio que también está reconocido en instrumentos internacionales de los que México es parte, como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; además que, el artículo 20, apartado B, fracción I, de la Constitución Federal reformado en 2008, ya establece expresamente el principio de presunción de inocencia.
- Que por tanto, debe hacerse una interpretación armónica y sistemática del artículo 38, fracción II, constitucional, en relación con el principio de presunción de inocencia, lo cual se realiza desde la óptica que entre la esfera de derechos fundamentales no existen contradicciones ni conflictos, sino que éstos deben ser analizados de una manera congruente mediante una interpretación armonizadora, ajustándose al principio *pro homine* en su vertiente de preferencia interpretativa, mayor protección de los derechos y fuerza expansiva de los derechos, lo que además respeta los postulados que derivan del artículo 1° constitucional, en cuanto dispone que "todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece".

- En esa medida, considera que la restricción establecida en el artículo 38, fracción II, interpretada armónicamente con el principio de presunción de inocencia, requiere ser delimitada, pues, no puede subsistir como una prohibición o restricción absoluta, es decir, restringir el ejercicio de los derechos políticos de manera lisa y llana, en el caso el derecho al voto por el sólo dictado del auto de formal prisión, sin distinguir ningún supuesto o condición.
- Luego, si la norma constitucional contempla también la posibilidad de obtener una libertad provisional, distinguiendo si se trata o no de delitos graves, tal criterio debe hacerse extensivo a lo dispuesto por el artículo 38, fracción II, y distinguir cuándo el dictado de un auto de formal prisión debe restringir también los derechos y prerrogativas del ciudadano, como es el derecho al voto, dado que, si la propia Constitución distingue entre delitos graves o no graves y cuáles permiten o cuáles no, el disfrute de una libertad provisional bajo caución, no hay razón válida alguna para no realizar esta distinción, tratándose del dictado de un auto de formal prisión, en relación con la suspensión de aquél derecho político.
- Concluye, por tanto, que una interpretación de estas normas, dentro de un ámbito de razonabilidad y de maximización de los derechos fundamentales, lleva a establecer que la recta y actual interpretación que debe darse al artículo 38, fracción II, debe ser en el sentido de que la restricción de los derechos o prerrogativas del ciudadano en su vertiente del derecho al voto, por el dictado de un auto de formal prisión, sólo tiene lugar cuando el procesado está efectivamente privado de su libertad, pues de no mediar esta circunstancia, el referido derecho no debe ser suspendido cuando está gozando de libertad provisional.

Objeciones a la sentencia dictada en la Contradicción de Tesis 6/2008-PL

En mi calidad de ministro integrante de la Suprema Corte, durante las sesiones públicas plenarias en que se debatió y votó el caso,[5] expuse mi posicionamiento en contra de la interpretación que dio la mayoría del Pleno al artículo constitucional 38, fracción II.[6]

Para explicar mi diferendo, es conveniente recordar lo que, en esencia, resolvió la mayoría de los ministros, en el sentido de que, de la interpretación armónica y sistemática del artículo 38, fracción II de la CPEUM, en relación con el principio de inocencia reconocido implícitamente en nuestro orden constitucional, y los principios que rigen la labor interpretativa tratándose de derechos fundamentales —principio *pro homine*, posición preferente de los derechos fundamentales, mayor protección y fuerza expansiva de los mismos—, a partir de los cuales debe asegurarse en los más amplios términos el goce de tales derechos, la restricción establecida en dicho precepto, debe ser delimitada, pues, no puede subsistir como una prohibición o restricción absoluta, es decir, restringir el ejercicio de los derechos políticos de manera lisa y llana, en el caso el derecho a votar, por el sólo dictado del auto de formal prisión, sin distinguir de ningún supuesto o condición. Por lo que, si la norma constitucional contempla también la posibilidad de obtener una libertad provisional, distinguiendo si se trata o no de delitos graves, tal criterio debe hacerse extensivo a lo dispuesto en el artículo 38, fracción II, para distinguir cuándo el dictado de un auto de formal prisión debe restringir los derechos y prerrogativas del ciudadano, como el

---

5 Sesiones públicas ordinarias efectuadas los días 23, 24 y 26 de mayo de 2011.

6 Cabe señalar que previamente al examen de fondo del asunto, también voté en contra de otro de los aspectos que fueron objeto de análisis, consistente en si la contradicción de tesis en cuestión había quedado o no sin materia, pues, en mi opinión, sí había quedado sin materia con motivo de lo resuelto por el propio Tribunal en Pleno, al conocer de la acción de inconstitucionalidad 33/2009 y sus acumuladas 34/2009 y 35/2009, y que fue posterior al dictado de los criterios en contradicción. Las razones que sostienen mi postura se pueden encontrar en el voto particular que formulé en la contradicción de tesis 6/2008-PL.

de votar. Concluyendo la sentencia, que "la recta y actual interpretación que debe darse al artículo 38, fracción II, de la Constitución", debe ser que la restricción del derecho al voto, por el dictado de un auto de formal prisión, sólo tiene lugar cuando el procesado está *efectivamente* privado de su libertad, por tanto, de encontrarse en libertad provisional no debe ser suspendido. Esto, apoyándose en que, conforme a las modernas corrientes humanistas tendentes a ampliar irrestrictamente los derechos y las libertades de los ciudadanos, no es conveniente suspender en todos los casos y para todos los procesados el derecho de votar en las elecciones populares, dada la importancia de que los ciudadanos participen en los asuntos políticos del país, como es la elección de sus autoridades.

No comparto esta interpretación de la norma constitucional, pues, con independencia de que, a mi juicio, el tema había sido resuelto por el Tribunal en Pleno, al conocer de la acción de inconstitucionalidad 33/3009 y sus acumuladas 34/2009 y 35/2009, y ése era el criterio que debía prevalecer —que, de hecho, retomaba el que en su momento había fijado la Primera Sala en la contradicción de tesis 29/2007, que ya se ha referido—, lo cierto es que, dado el objetivo de este trabajo, centrándonos en el nuevo criterio sustentado, a mi parecer, genera una serie de interrogantes en materia de derechos humanos y su real protección.[7]

La sentencia afirma que busca dar una interpretación constitucional mayormente garantista del citado precepto constitucional, lo que, a mi juicio, no se logra con el criterio que fija.

Ciertamente, en primer término, estimo que si la sentencia sostiene como premisa para resolver la problemática en cuestión, que el artículo 38, fracción II, debe interpretarse a la luz del principio de inocencia y de aquellos otros que deben regir la labor interpretativa del juzgador, tales como el principio pro persona, la posición preferente de los derechos humanos, mayor

---

[7] Las razones se desarrollan también el voto particular que formulé en la contradicción de tesis 6/2008-PL.

protección y fuerza expansiva de éstos, aludiendo además a la importancia de la participación de los ciudadanos en los asuntos políticos del país, en realidad termina por limitar la restricción del derecho a votar prevista en este precepto sólo con el fin de que no sea una prohibición absoluta, esto es, que no distinga de ningún supuesto o condición y termine aplicándose a todos los procesados, por lo que, entonces, a quienes estén en libertad provisional no debe suspendérseles el derecho al sufragio activo.

En mi opinión, si bien puede aceptarse este razonamiento para el supuesto legal relativo a la suspensión de los derechos políticos de un ciudadano condenado penalmente por sentencia judicial firme (fracción VI del artículo 38 en cita), en modo alguno puede admitirse a la luz de los principios a que alude la sentencia en comento, conforme a los cuales la distinción señalada en la misma sería irrelevante. Sobre este punto, me ocuparé con mayor detenimiento en el siguiente apartado.

Aunado a lo anterior, aun cuando, como ya precisé, la sentencia afirma que se interpreta el artículo 38, fracción II, a la luz del principio de inocencia, más bien parecería que éste sólo opera para quienes no están físicamente en la cárcel, como resultado de reglas penales (libertad bajo caución) y no para todo aquel procesado que no haya sido condenado por sentencia judicial firme, con lo que, además, pasa totalmente inadvertido que esa circunstancia no depende sólo de que legalmente ello proceda para cierto tipo de delitos, sino de que la persona sujeta a proceso tenga los recursos económicos para cubrir una fianza, lo que no ocurre en todos los casos, de hecho, en nuestro país más bien son los de menor número.

En segundo lugar, es relevante tener en cuenta que el eje central sobre el que gira la interpretación constitucional que se hace en la sentencia, es que, según lo afirma, la razón que llevó al Constituyente a mantener la causa de la suspensión contenida en la fracción II del artículo 38, es de eminente orden práctico, a saber, la imposibilidad de llevar casillas electorales a prisión y lo que ello implicaría, como es la dificultad de hacer campañas electorales en prisión o elegir a los funcionarios de casilla que deban rea-

lizar su función dentro de una prisión, por lo que, entonces, la causa de suspensión en cuestión exige que el indiciado efectivamente se encuentre privado de su libertad para que no pueda hacer efectiva su prerrogativa de votar en las elecciones, lo que excluye a quienes obtengan libertad provisional.

Estimo que condicionar la suspensión temporal del derecho político a votar, a la circunstancia de que la persona esté *efectivamente* privada de su libertad personal, esto es, a un aspecto meramente físico que deriva de la aplicación de reglas penales —si se está en prisión preventiva, no se está *en posibilidad* de ir a votar; si se está bajo libertad bajo caución, entonces sí—, no puede constituir un argumento válido sobre el que gire la interpretación constitucional tratándose de derechos humanos, por parte del juzgador, precisamente por su fuerza expansiva y la obligación de brindar la mayor protección de estos derechos.

El artículo 38, fracción II, constitucional, prevé la restricción de ese derecho político a través de una suspensión temporal, cuando se trate de delito que merezca pena corporal, que se contará a partir del dictado del auto de formal prisión, por tanto, no puede aceptarse que sea aquella circunstancia material la que origine la restricción y, por ende, la que condicione su aplicación, pues, tratándose de derechos fundamentales, el ejercicio de los mismos no puede supeditarse a aspectos de índole material y, por ende, tampoco sus restricciones podrían justificarse en este tipo de factores.

Destaca que la sentencia afirma, dogmáticamente, que la limitación del derecho político de votar que contiene el artículo 38, fracción II, constitucional, deriva de la imposibilidad de votar, dada la dificultad de que existan casillas para votar en los centros penitenciarios o todas las implicaciones que ello conllevaría, que permita a los reclusos ejercer el derecho político en cuestión, pues, tal extremo no se desprende de interpretación teleológica, histórica o sistemática que se haga en la sentencia; en todo caso, como lo había interpretado el Tribunal en Pleno al resolver las citadas acciones de inconstitucionalidad, la restricción en cuestión atiende a que

el ejercicio de los derechos políticos puede ser limitado por el comportamiento de los ciudadanos, dado que, de acuerdo con el artículo 34 de la Constitución federal, entre las características que debe reunir el ciudadano mexicano encontramos la relativa a que tengan un "modo honesto" de vivir, es decir, que se respeten las leyes, y de esa manera se contribuya al mantenimiento de la legitimidad y al Estado de Derecho, siendo que, tratándose de la restricción contenida en la fracción II del artículo 38 en cita, constituye sólo una medida temporal, como se señaló en dichas acciones de inconstitucionalidad, lo que en ningún momento se desvirtúa por la mayoría en el nuevo criterio.[8]

En esa medida, considero que dicha interpretación presenta varios puntos sobre los que habría que reflexionar.

Primero, que en realidad no parte del principio de presunción de inocencia, pues, es inocente todo aquel procesado que está en prisión preventiva, como quien está libre bajo caución, mientras no se dicte sentencia firme condenatoria.

Segundo, genera un trato desigual entre quienes se les ha dictado auto de formal prisión por delito que merezca pena corporal, pero que, bajo reglas penales, tienen la oportunidad de obtener la libertad bajo caución y efectivamente puedan alcanzarla al cubrirla, para, de ahí, ejercer su derecho a votar; y aquellos otros que, aunque estén en el mismo supuesto legal, no podrán hacerlo por no tener los recursos para cubrir la fianza respectiva y, por tanto, continuarán en el centro penitenciario, sin poder votar. Lo que, lejos de constituir una interpretación expansiva y de mayor protección de los derechos humanos, genera una situación totalmente desigual en el ejercicio de un derecho político-electoral entre unos y otros de estos individuos.

---

[8] No paso por alto las críticas que sobre este tipo de justificaciones a la suspensión del derecho a votar y ser votado se han hecho por la doctrina e inclusive su descalificación por tribunales nacionales y supranacionales al pronunciarse sobre este tipo de restricciones a los derechos humanos; sin embargo, sólo se alude al razonamiento hecho por la Corte mexicana en aquellos asuntos, en mérito de analizar la sentencia de que este ensayo se ocupa.

Tercero, valida que el ejercicio de un derecho fundamental pueda estar sujeto a un aspecto material u operativo, como es la "imposibilidad" de llevar casillas electorales a prisión o de realizar campañas electorales en los centros de reclusión, pasando por alto totalmente que en un Estado democrático las autoridades están obligadas a implementar los mecanismos necesarios para proteger o garantizar el ejercicio de los derechos fundamentales, sobre todo los de rango político-electoral, lo que ya se ha hecho en otros países; en el caso de México, precisamente tratándose del derecho a votar, se ha regulado e implementado el voto en el extranjero, con todas las implicaciones económicas y materiales que conlleva.

La restricción al derecho al voto a la luz de la reforma constitucional de 10 de junio de 2011 en materia de derechos humanos

Como algunos doctrinarios han señalado, el problema que actualmente presenta el artículo 38, fracción II, de la Constitución federal es que, por un lado, establece la suspensión de derechos políticos por el solo hecho de estar sujeto a proceso penal por delito que merezca pena corporal, pero sin que exista una sentencia firme que determine la culpabilidad del acusado, pues ello se contradice con el principio de presunción de inocencia reconocido en diversos instrumentos internacionales en materia de derechos humanos y a partir de la reforma constitucional de 2008, en el artículo 20 de la CPEUM y, por otro, que si bien ningún derecho es absoluto, sino que admite restricciones, lo cierto es que éstas deben establecerse de modo tal que limiten en menor medida las libertades persigan un fin constitucionalmente legítimo y sean razonables y proporcionales para el logro de ese fin, lo que, para un sector de la doctrina e inclusive como lo han señalado algunos tribunales nacionales e internacionales, ello no se logra con la suspensión del derecho político a votar de quienes están sujetos a proceso, pero no han sido condenados.

Por tanto, si el problema en realidad radica en la propia norma constitucional, lo más conveniente sería su reforma o derogación.

No obstante, en tanto eso ocurre, no podemos pasar por alto que el escenario ha cambiado sustancialmente para México en la actualidad, dado que en junio de 2011, esto es, posterior al fallo de la Corte mexicana que nos ocupa, se realizó una reforma constitucional en materia de derechos humanos de gran relevancia para el orden jurídico mexicano —publicada en el Diario Oficial de la Federación—, que lleva a cuestionar si la solución judicial al problema que nos presenta la interpretación del artículo 38, fracción II, podría ser otra.

El artículo 1° constitucional, vigente a partir de dicha reforma, preceptúa:

> Artículo 1o.- En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.
>
> Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.
>
> Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.
>
> Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.
>
> Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexua-

> les, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Destaca en esta transcripción, el mandato constitucional a toda autoridad —más aun a los jueces— de interpretar en todo caso las normas en materia de derechos humanos en beneficio de las personas (principio pro persona).

Al efecto, adquiere relevancia lo que respecto de la participación de los ciudadanos en los procesos políticos como la base de la democracia han señalado los instrumentos internacionales en derechos humanos y de ahí, los organismos encargados de verificar su cumplimiento por parte de los estados parte.

Por un lado en el sistema interamericano de derechos humanos, el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH), reconoce entre otros derechos políticos, el de votar y permite que la ley reglamente el ejercicio de los derechos políticos, únicamente por "razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente en proceso penal".

Así también, el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, consagra que

> Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: (…) b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;

En esa medida, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha sostenido que la participación de los ciudadanos en el gobier-

no es la base y el respaldo de la democracia, así como que, las restricciones al derecho a votar deberán ser objetivas y razonables para alcanzar el fin deseado; que este fin sea legítimo y por último, que al igual que con otros derechos fundamentales, las restricciones o limitaciones deben estar justificadas por su necesidad en el contexto de la sociedad democrática, delimitadas por los medios, motivos, razonabilidad y proporcionalidad. Señalando, además, que si bien la propia CADH reconoce las limitaciones que el Estado puede establecer razonablemente al ejercicio de los derechos políticos (artículo 23.2), se trata de limitaciones *numerus clausus*, por lo que cualquier otra causa que limite el ejercicio de estos derechos será contraria a la convención.[9]

Por su parte, es ilustrativo que en el sistema europeo el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), ha tenido oportunidad de pronunciarse sobre el tema en diversos casos, de los que se advierte una evolución en la interpretación que ha dado al artículo 3 del Protocolo Primero del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH). Destaca la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (STEDH) Hirst c. Reino Unido (Gran Sala, 2005), que derivó de la suspensión en automático del derecho a votar a quien se encuentra privado de su libertad, conforme a la legislación interna (Reino Unido).[10] Lo anterior llevó al TEDH a declarar su incompatibilidad con el CEDH, por estimar que ello constituye una exclusión general e indiscriminada de un derecho, siendo que se trata de restricciones que deben ser tomadas en lo individual por los tribunales y no como consecuencia de la mera aplicación de la ley. Para el TEDH, tratándose del ejercicio del derecho a votar, las limitaciones deben estar sujetas a control estricto, sin que el amplio margen de apreciación

---

9 Casos 11.863 Andrés Aylwin Azócar y otros vs. Chile, y 11.204 Statehood Solidarity Committee vs. Estados Unidos.

10 En síntesis, los antecedentes del caso consistieron en que un ciudadano británico, John Hirts, condenado a cadena perpetua, solicitó se le permitiera votar, pues conforme al artículo 3 de la Representation of the People Acta, 1983, que prohíbe votar a quienes estén privados de su libertad consideraba que se le privaba indebidamente de sus derechos. Los tribunales nacionales rechazaron su reclamo, por lo que acudió al TEDH.

de que gozan los estados y que ha sido una constante en la doctrina europea, pueda llevar a la exclusión de la participación política en un Estado democrático.

También sirve de referente el Código de Buenas Prácticas en Materias Electorales de la Comisión Europea para la Democracia (Comisión de Venecia)[11] que, entre sus directrices, contiene la relativa a que el derecho a votar puede estar sujeto a condiciones como edad, nacionalidad o residencia, y si bien acepta que podrá existir privación del derecho al sufragio activo y pasivo, siempre que esté previsto en la ley y se respete el principio de proporcionalidad, sea motivado por una prohibición basada en la salud mental o por sentencia firme penal por delitos graves; en caso de salud mental sólo podrá imponerse por una decisión dictada por un Tribunal *in casu*.

Igualmente, resulta trascendente que el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en su Observación General No. 25 (12 julio de 1996), dejó sentado que

> … los Estados deben indicar y explicar las disposiciones legislativas, en virtud de las cuales se puede privar del derecho a voto a sus ciudadanos. Los motivos para privarles de ese derecho deben ser objetivos y razonables. Si el motivo para suspender el derecho a votar es la condena por un delito, el periodo de tal suspensión debe guardar debida proporción con el delito y la condena. A las personas a quienes se prive de libertad pero que no hayan sido condenadas no se les debe impedir que ejerzan su derecho a votar.

---

[11] Directrices adoptadas por el Consejo para Elecciones Democráticas, en su 2ª reunión, 3 de julio de 2002; y posteriormente, por la Comisión de Venecia, en su 51ª reunión, 5 y 6 de julio de 2002.

Cabe citar, además, la jurisprudencia de Sudáfrica y Canadá,[12] cuyas cortes Constitucional y Suprema, respectivamente, han considerado que si bien se pueden imponer restricciones al derecho de los presos al voto, deben justificar que se protege un interés público de mayor entidad al principio del sufragio universal, ello, partiendo de que el derecho a votar es fundamental en un Estado democrático. Destaca de estos fallos, la consideración de que tal prohibición general atenta contra la dignidad humana, además de no ser congruente con la readaptación social de los presos, que es una finalidad del sistema penitenciario.[13]

Por último, debe también tenerse en cuenta que el artículo 29 de la CADH, relativo a la interpretación de la misma, establece que ninguna de sus disposiciones puede ser interpretada en el sentido de suprimir el goce y el ejercicio de los derechos y libertades reconocidos o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella.

En este contexto, si el artículo 23.2 de la propia convención preceptúa que el derecho a votar sólo puede restringirse, entre otros motivos, por condena penal, podríamos entonces concluir que si no existe tal condena, el mero dictado del auto de formal prisión constituye una restricción no permitida por la convención y, por ende, contraria a la misma.

En ese sentido se ha pronunciado la Corte Suprema argentina, al conocer del llamado caso Mignone, en el que se estableció que el artículo 23.2 en cita, al utilizar el vocablo "exclusivamente" para los casos en que los derechos políticos podrán ser limitados, constituye un número cerrado, por lo que, toda ampliación que las leyes internas establezcan, serán contrarias a la Convención. Lo que coincide totalmente con lo señalado por la CIDH en los casos mencionados.

---

[12] No pasa inadvertido que igualmente Israel y Australia se han pronunciado sobre el tema; el primero, en el caso Hilla Alrai v. Minister of Interior, 1996, resuelto por la Suprema Corte y a partir del cual, todos los presos votan en ese país; y la Suprema Corte australiana, en el caso Roach vs. La Comisión Electoral, 2007, interpretando que la Constitución australiana protege el derecho al sufragio, y sólo puede restringirse por delitos graves.

[13] Casos August and Another V. Commission and Others, Sudáfrica,1999; y Sauvé v. Canadá, 2002.

Destaca de este caso argentino uno de los votos concurrentes, en cuanto señala que

> … el sufragio universal constituye un valor fundamental de todo el orden constitucional. La prisión preventiva, por su parte, no constituye una suerte de pena anticipada y su ejecución debe ser congruente con los fines que la inspiran. Es cierto que, necesariamente, algunos derechos son restringidos en virtud de la detención pero, también necesariamente, que subsisten inalterados un conjunto de derechos a intramuros del presidio. (…) Es, en fin, la libertad ambulatoria y no la dignidad lo que cede en estas situaciones. En este contexto, la privación del sufragio a un ciudadano —encarcelado pero no condenado aún— constituye una restricción inadmisible de un derecho fundamental que no guarda relación ni con los fines de la detención ni con las necesidades de la organización del sistema carcelario (Voto concurrente de los jueces Fayt y Petracchi, 16-8).

Conclusiones

Si bien la interpretación que hizo la Corte mexicana en la contradicción de tesis 6/2008-PL —inclusive el sustentado por el Tribunal Electoral que, de cierta manera podríamos afirmar, fue el que prevaleció— apoyándose en la posibilidad material de votar al encontrarse el procesado en libertad bajo fianza, para de ahí establecer que en ese caso no debe operar la suspensión del derecho político en cuestión, podría tener cierta eficacia en la protección de los derechos políticos, al restringir el alcance de la fracción II del artículo 38 constitucional y, por ende, permitir a ciertos procesados ejercer su derecho al sufragio activo, lo cierto es que lo resuelto se queda pasos atrás de lo estipulado en los instrumentos internacionales en cita, así como lo sostenido por los organismos internacionales de protección de los derechos humanos u otras cortes nacionales, ya que, en todo caso, el problema al que nos enfrenta la norma constitucional no es a la existencia de

una prohibición absoluta que deba aplicarse sin distinguir de ningún supuesto o condición, sino el que no se está en presencia de sentencia firme de condena que imponga una pena —incluso no por cualquier condena, sino si se trata, por ejemplo, de delitos graves— para que y, sólo en este último supuesto, la autoridad judicial pueda ordenar la suspensión de este derecho político en cada caso.

Reconozco que lo anterior daría paso a que, más allá de una interpretación restrictiva de la limitación contenida en el artículo constitucional 38, fracción II, sólo para ciertos casos, ambos tribunales hubieran tenido que establecer no ya la no aplicación de la misma, sino de la CADH, en aras de una mayor protección a las personas; lo que, evidentemente, en el momento en que dictaron sus fallos, no era tarea sencilla.

No obstante, actualmente, bajo la reforma al artículo 1 constitucional, que obliga a una interpretación de las normas de derechos humanos más favorable a la persona, la solución al caso sí podría estribar en la aplicación de la norma que, precisamente es más favorable, como es el artículo 23.2 de la CADH, en tanto restringe en menor medida que la Constitución nacional, el ejercicio del derecho político a votar.[14]

Lo que nos lleva a concluir que, indudablemente, es un hecho que a partir de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, la suspensión del derecho político a votar es una problemática en la que aún no se ha dictado la última palabra por parte de los juzgadores mexicanos, con independencia de que, se reitera, lo más conveniente sea una revisión por parte del órgano reformador de la CPEUM, del catálogo de restricciones a los derechos políticos contenido en el artículo 38 constitucional y no sólo de la fracción II que nos ocupa, más aún cuando el orden jurídico nacional ha cambiado sustancialmente desde que se establecieron tales limitaciones.

---

[14] Vía interpretativa que, bajo el nuevo canon constitucional, ya siguió la propia Corte mexicana, al resolver la acción de inconstitucionalidad 155/2007 en sesión de 7 de febrero de 2012.

Fuentes consultadas

Acción de Inconstitucionalidad 33/2009 y sus acumuladas 34/2009 y 35/2009. Promoventes: Partido Convergencia, Partido del Trabajo y Partido de la Revolución Democrática. Disponible en http://www2.scjn.gob.mx/red2/expedientes (consultada el 20 de abril de 2012).

Acción de Inconstitucionalidad 155/2007. Promovente: Procurador General de la República. Disponible en http://www2.scjn.gob.mx/red2/expedientes (consultada el 20 de abril de 2012).

Baez Silva, Carlos *et al. La suspensión de derechos políticos por cuestiones penales en México*. Disponible en http://www.juridicas.unam.mx/wccl/ponencias/1/3.pdf (consultada el 10 de febrero de 2012).

Barrientos Pardo, Ignacio. 2011. Suspensión del derecho de sufragio por acusación penal. Vulneración constitucional de la presunción de inocencia. *Estudios Constitucionales* 9(2): 249-328.

Caso 11.863. Andrés Aylwin Azócar y otros contra Chile. Disponible en http://www.cidh.org/annualrep/99span/de%20fondo/Chile11.863.htm (consultada el 24 de abril de 2012).

—— 11.204. Statehood Solidarity Committee contra Estados Unidos. Disponible en http://www.cidh.org/annualrep/2003sp/EEUU.11204.htm (consultada el 15 de abril de 2012).

—— August and Another v Electoral Commission and Others. Corte Constitucional de Sudáfrica. Disponible en http://www.constitutionalcourt.org.za/Archimages/1989.PDF (consultada el 10 de abril de 2012)

—— Hilla Alrai v. Minister of Interior *et al.* 1996. Referida en la ponencia "Mundos aparte: Las leyes sobre suspensión del derecho al sufragio en las Cortes Supremas." Traducida por Antonio Márquez Aguilar. Disponible en http://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/ponencias/alec_ewald.pdf (consultada el 10 de abril de 2012).

—— Roach v Electoral Commission. 2007. HCA 43, 26 September 2007. Corte Suprema de Australia. Disponible en http://www.austlii.edu.au/au/cases/cth/HCA/2007/43.html.

Congreso de la Unión. 2006. *Derechos del Pueblo Mexicano.* Sección Segunda. México, Séptima Edición.

Cofipe. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. 2012. México: Instituto Federal Electoral.

CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2012. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Contradicción de Tesis 29/2007-PS, entre los criterios sustentados por los Tribunales Colegiados Primero en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito, Décimo y Sexto ambos en Materia Penal del Primer Circuito. Disponible en http://www2.scjn.gob.mx/red2/expedientes (consultada el 20 de abril de 2012).

—— 6/2008 PL, entre las sustentadas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Disponible en http://www2.scjn.gob.mx/red2/expedientes (consultada el 20 de abril de 2012).

CADH. Convención Americana sobre Derechos Humanos. Disponible en http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm (consultada el 5 de abril de 2012).

Declaración Universal de los Derechos Humanos. Disponible en www.un.org/es/documents/udhr/. (consultada el 5 de abril de 2012).Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Moisés Moreno Hernández. La suspensión de los derechos políticos. Consideraciones generales sobre sus fundamentos, su uso y abuso. Ponencia. Disponible en http://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/ponencias/MoisesMoreno.pdf (consultada el 16 de febrero de 2012).

Nieto González José Francisco. “La suspensión de los derechos políticos por causa penal: El caso mexicano”. http://www.te.gob.mx/

ccje/Archivos/ponencias/ricardo_garcia_manrique.pdf (consultada el 10 de marzo de 2012).

Observación General No. 25, Comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos, Artículo 25.- La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto, 57º período de sesiones, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 194 (1996). Disponible en http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/d0b7f023e8d6d9898025651e004bc0eb?Opendocument.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Disponible en http://www2.ohchr.org/spanish/law/ccpr.htm (consultada el 5 de abril de 2012).

Protocolo Primero del Convenio Europeo de los Derechos Humanos, artículo 3º. 2012. Disponible en http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/1253 (consultada el 3 de abril de 2012).

Sentencia SUP-JDC-85/2007. Actor: José Gregorio Pedraza Longi. Autoridad responsable: Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores por conducto de su Vocalía en la 06 Junta Distrital Ejecutiva en el Estado de Puebla. Disponible en http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2007/JDC/SUP-JDC-00085-2007.htm (consultada el 25 de abril de 2012).

Sesiones públicas ordinarias del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación efectuadas los días 23, 24 y 26 de mayo de 2011.

Tesis XV/2007. SUSPENSIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO PREVISTA EN LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 38 CONSTITUCIONAL. SÓLO PROCEDE CUANDO SE PRIVE DE LA LIBERTAD, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 1, Número 1, 2008, páginas 96 y 97. Disponible en http://portal.te.gob.mx/iuse/tesisjur_internet.aspx?tpoBusqueda=&idTesis=1090. (consultada el 5 de abril de 2012).

Voto de los jueces Carlos S. Fayt y Santiago Petracchi en el caso Mignone, Emilio Fermin s/Amparo resuelto por la Corte Suprema Argentina. Disponible en http://www.planetaius.com.ar/fallos/jurisprudencia-m/caso-Mignone-Emilio-Fermin-s-Amparo.htm (consultada el 5 de abril de 2012).

Delitos electorales y procuración de justicia penal electoral

Electoral Crimes and Pursuit of Penal Electoral Justice

Eber Omar Betanzos Torres (México)*

Fecha de recepción: 3 de abril de 2012
Fecha de aceptación: 29 de junio de 2012

Resumen

El artículo explica, partiendo de la importancia del Estado de Derecho y la democracia, consideraciones conceptuales sobre la procuración de justicia penal electoral en México. Se refiere para ello a la tarea de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE) y a sus atribuciones contenidas en el Código Penal Federal. En este contexto se describen los contenidos de los tipos penales, los elementos procesales de su denuncia y la necesidad de reformar sus normas ante los cambios de paradigmas en la realidad electoral mexicana.

Palabras clave: Estado de Derecho, democracia, delitos electorales, Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, denuncia.

Abstract

This paper explains, based on the importance of the Rule of Law and Democracy, conceptual considerations about procuring electoral criminal justice in Mexico. It also refers to the work of the Electoral Crimes Branch (Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales) and its re-

* Coordinador de asesores de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales. miterceraletra@hotmail.com.

sponsibilities under the Federal Criminal Code. In this context the paper describes the contents of crimes, and procedure elements to complain, and the need to reform its norms due to the change of paradigms in Mexican electoral reality.

KEYWORDS: Rule of Law, democracy, electoral crimes, Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, complain.

Introducción

Este trabajo se propone divulgar —sin mayores pretensiones— a partir de algunas reflexiones sobre el Estado de Derecho, la legalidad, la legitimidad y la democracia en México, los retos actuales a los que se enfrenta la procuración de justicia penal electoral, a partir de la conformación vigente de los tipos penales en esta materia y la labor de la FEPADE, de la Procuraduría General de la República (PGR).

No pasa por alto que un Estado que no puede hacer efectivo el Estado de Derecho, en toda la extensión del concepto y en todo el territorio que gobierna, restringe las oportunidades de desarrollo de la ciudadanía. Si no puede garantizar que los electores tengan acceso a la justicia para defender su voto, no estará garantizando los derechos políticos fundamentales que tutela cualquier democracia.

En este sentido, el tema se consideró oportuno, teniendo en cuenta la utilidad de reflexionar sobre ello en la antesala de las elecciones federales de 2012, en las que se renovaría el Congreso de la Unión, se elegiría al presidente de la República, y diversos cargos en los estados de Campeche, Chiapas, Colima, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Morelos, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Yucatán y el Distrito Federal.

Estado de Derecho y democracia

Los partidos políticos, las organizaciones de la sociedad civil, los gobiernos y los ciudadanos de los estados contemporáneos tienen la necesidad de contar con normas claras y sistemáticas que regulen la vida comunitaria, política y económica. Sin buscar abrir un frente de debate al respecto —reconociendo la existencia de otras posturas sobre el poder en sociedad—,[1] el Estado, por

[1] En una breve semblanza, el ejercicio del poder se ha entendido, por ejemplo, a lo largo de la historia del pensamiento político como: justicia (Aristóteles), fuerza (Calicles, Trasímaco, Tucídides), seguridad (Epicuro, San Pablo), fuerza y seguridad (Maquiavelo), fundamento de la ley (Hobbes), instrumento para el desarrollo individual (Locke), actividad creativa del monopolio legítimo de la

su razón de ser —no como un fin en sí mismo, sino subordinado al hombre—, buscará dirigirse al bien común; al punto que, al ser una integración compleja individual-social, se establecerá como un necesario acuerdo entre el poder, la autoridad y el conglomerado ciudadano orientado al bienestar general. Ello requiere un orden legal garante de seguridad jurídica, así como mecanismos de participación en la toma de decisiones públicas.[2] Este último aspecto abre la ruta al ejercicio de la política y de la democracia como ambiente de gobierno idóneo para su desarrollo.

Pensar en participación política popular es dirigirse a la idea de libertad, elemento nodal para la existencia de cualquier forma de organización estatal.[3] Se establece así un espacio de deliberación participativo —por ello democrático— en donde se forman acuerdos sobre los temas de la agenda pública y la de gobierno.[4] La ausencia de procesos de alta deliberación

violencia (Weber), ámbito de actividad (Schmitt), justicia renovada (Strauss, Voegelin, Arendt), lucha por el sentido (Lefort), desafío del orden existente (Rancière) y como lucha por la palabra autorizada (Bourdieu).

2 El ejercicio de la función pública presenta conflictos entre los intereses individuales de los actores gubernamentales y los públicos. Esta divergencia entre el interés privado y el colectivo también se reproduce en la sociedad organizada y en los ciudadanos que integran el Estado. Ante ello, la teoría de la elección pública, estudia el proceso de adopción de decisiones en contextos políticos. Ésta tiene por base (Colomer citado por Zaremberg 2009, 11-3): a) el individualismo, que explica los hechos colectivos a partir de las acciones individuales, considerando que los seres humanos actúan con inteligencia y voluntad; b) la racionalidad instrumental. Ello se refiere a la capacidad de deliberación y coherencia decisoria ante alternativas de elección y c) la ampliación de las consecuencias no intencionadas de la acción. No se pierde de vista que ello implica al menos tres tensiones generales: a) macro-micro, generando una teoría micro de la acción individual que permite alcanzar resultados colectivos; b) agente-estructura, resaltando el papel de agencia de los sujetos más allá de las estructuras sociales y c) normativa-denotativa, evitando posiciones de identidad de la realidad con la razón.

3 Aun los regímenes dictatoriales podrían ser "democráticos" si la sociedad libremente decide imponerse esta forma de gobierno y así lo reafirma periódicamente.

4 Por agenda pública se entienden "todas las cuestiones que los miembros de una comunidad política perciben comúnmente como merecedoras de la atención pública y como asuntos que caen dentro de la jurisdicción legítima de la autoridad gubernamental existente" (Cobb y Elder citados en Moro y Besse 2008, 9 y 10). En cambio, por agenda de gobierno se comprende "el conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado como objetos de su acción y, más propiamente, como objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar" (Aguilar citado en Moro y Besse 2008, 11).

ciudadana de las decisiones[5] implicará el riesgo de perder la facultad de dialogar, razonar y alcanzar consensos, afectando la libertad colectiva, la cual se desarrolla mediante el ejercicio cotidiano de la participación social en los espacios públicos.

En este panorama, quien detenta el poder no debe ignorar la expresión de grupos organizados e individuos que forman a la sociedad, como eco natural de la participación general frente a las estructuras normativas de poder; así como a los partidos políticos, como entidades de interés público estimadas ideales por el orden constitucional para conducir la participación política ciudadana.[6]

Instituciones jurídicas como la elección y la representación popular se convierten en mecanismos fundamentales para la democracia.[7] No obstante, la sola existencia de estos elementos en la Constitución —que en el marco del ejercicio de la libertad permiten elegir libremente a los gobernantes y a los representantes políticos— no representa el agotamiento de la democracia. Si bien los procesos electorales son prerrequisitos para su existencia —más allá del formalismo constitucional—, se requieren elementos adicionales que tienen que ver con la participación efectiva de los ciudadanos en los modos de acceder y ejercer el poder estatal.

Los procesos de modernización política en el mundo que se han inscrito en el paradigma[8] de la democracia y del liberalismo, último por el

---

5 Por medio de los representantes populares y las autoridades electas.

6 La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) indica en su artículo 41, fracción I, segundo párrafo que "Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo […]".

7 Entendiendo por ella "aquella forma de gobierno en la cual el derecho a tomar las decisiones colectivas es producto de elecciones justas, libres y competitivas; donde la autoridad de los líderes democráticamente electos para tomar dichas decisiones no se encuentra sujeta a reservas de poder de otros grupos o instituciones no responsables democráticamente; y donde las autoridades electas se gobiernan democráticamente" (Linz y Stepan 1995, 78).

8 Siguiendo la idea introducida por Thomas Kuhn en La estructura de las revoluciones científicas (1972), en la cual considera que un "paradigma" es una parte representativa del trabajo científico

cual se privilegian *in extenso* las libertades individuales y colectivas, asumen la necesidad de tener un Estado de Derecho que imponga límites a la acción de las estructuras de gobierno y que norme las conductas individuales y colectivas. Con este parámetro, el sistema normativo constituye el eje que articula el conjunto de las instituciones y el derecho se erige como la estructura interna de las sociedades, lo que sustenta la libertad de elegir a los gobernantes. Ello deriva de su carácter de sistema jurídico piramidal encabezado por una norma suprema y una serie de ordenamientos jurídicos derivados de él, que, en su conjunto, sostienen al Estado de Derecho en una nación. El caso de la CPEUM hace clara mención de la renovación de poderes federales y locales y, por ende, de la realización de elecciones que deberán de ser libres, auténticas y periódicas (CPEUM, artículo 41, segundo párrafo); lo que garantiza no sólo la participación de los ciudadanos, sino que contribuye con instituciones especializadas en asuntos electorales, como el Instituto Federal Electoral (IFE), organismo público autónomo; el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), máxima autoridad jurisdiccional nacional en materia de elecciones, y la FEPADE de la PGR, autoridad especializada en la procuración de justicia electoral federal.

---

que resulta ejemplar y genera una tradición dentro de cierto ámbito especializado de investigación. Se entiende de dos maneras: en sentido amplio y con un matiz sociológico (paradigma disciplinar) y en sentido específico (paradigma ejemplar). Como matriz disciplinar debe entenderse como todo lo compartido por una comunidad de científicos. Estará entonces compuesta por "todas las creencias, las generalizaciones, los valores, las técnicas, los tipos de problemas por investigar, las soluciones típicas, etcétera alrededor de los cuales los científicos de una determinada disciplina desarrollan su participación en la producción de conocimiento" (Hernández 2000, 4). Como paradigma ejemplar, en él "se dan soluciones prototípicas a los problemas, en donde las soluciones a los problemas que definen el paradigma aportan y adoptan sus coordenadas teórica-explicativas" (Hernández 2000, 7). Kuhn ve la ciencia como una sucesión de rompecabezas y enigmas resueltos, de modo que esa acumulación de aciertos es la que da al investigador la confianza y la experiencia necesarias para seguir realizando experimentos cada vez más precisos y especializados. Y la progresiva elaboración de los aspectos teóricos de esa tradición de investigación es la que va dando sentido y coherencia a esos experimentos parciales.

El Estado de Derecho es importante para la democracia no sólo por su efecto político y social de orden, estabilidad y legitimidad del poder público, sino también porque su puesta en marcha representa una forma de gobierno en la que cada ciudadano tiene la libertad de elegir a sus gobernantes y de participar, por medio de ellos, en el ejercicio del gobierno. La democracia en un Estado regido por el imperio de la ley sólo puede comprenderse en un sistema de normas que sean aceptadas por todos los participantes y actores políticos. Se trata de un orden racional, de igualdad de condiciones y de equidad en la contienda, no únicamente porque ninguna persona o entidad de interés público aceptaría participar en una elección en condiciones desiguales, sino porque la construcción de los consensos sociales exige representación en los procesos de toma de decisiones públicas.

El fenómeno de la elección pública es complejo y de carácter social. Se requiere conocer cómo funciona la sociedad, cómo se ha hecho antes y qué objetivos se pretenden alcanzar y, más aún, desarrollar su gestión mediante los procesos de participación democráticos que en ella se establecen. Si bien se desarrolla un proceso decisorio individual, éste se desenvuelve en el contexto de la sociedad de un Estado, en el que confluyen gobierno, pueblo (individuos y organizaciones) y, particularmente, orden jurídico. En este contexto, las decisiones que se tomen, ante la necesidad de impulsar la participación ciudadana en los procesos electorales que dan vida a la democracia mayoritaria o cualquier otra elección pública —piénsese en la democracia consensual practicada por los municipios mexicanos que se rigen por el sistema de usos y costumbres—, deberán considerar su adecuación con la realidad social. Zaremberg (2009, 14) subraya la utilidad de:

a) Reconocer las limitaciones de la racionalidad, que impiden construir escenarios de participación política absolutos —la unanimidad de las decisiones—, pero no por ello sustentados en los mayores marcos de participación.

b) Partir de la realidad antropológica del hombre, en la cual se desarrollan valores individuales y sociales que permean a sus organizaciones, como es el Estado.
c) Desarrollar un procedimiento planificador que analice las ventajas y desventajas de las posturas que se presenten en los procesos de toma de decisiones democráticas.
d) Analizar la elección individual y colectiva entre bienes competidores ofertados por los actores políticos, así como su referencia axiológica.
e) Considerar la extensión y homogeneidad de los grupos sociales en los mecanismos de construcción de consensos y toma de decisiones.
f) Analizar los efectos[9] que pueden desplegarse, en el corto y largo plazo, considerando además que es imposible que la totalidad de las preferencias individuales se reflejen en una decisión colectiva.

El Estado de Derecho, establecido en la Constitución y demás normas que conforman el orden jurídico mexicano, garantiza el ejercicio democrático como una forma de vida determinada por la participación activa y sistemática de los gobernados en las decisiones públicas,[10] en la que el voto es universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible (CPEUM, artículo 41, fracción I, segundo párrafo), y que las reglas de la contienda son las mismas para todos, que la equidad se manifiesta en los recursos necesarios para el desarrollo de la contienda, y para garantizar que cada voto cuente.

---

9 Una decisión puede influir en el futuro de dos maneras: a) el comportamiento presente determinado por una decisión puede limitar las posibilidades futuras y b) las decisiones futuras pueden ser guiadas en mayor o menor grado por la determinación presente (Simon 1982, 93).

10 El artículo 3º, fracción II, apartado a), de la Constitución establece que este concepto no únicamente debe comprenderse como "una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo", lo cual necesariamente requiere garantizar espacios plurales de participación.

Legalidad y legitimidad se vinculan con la democracia. Sólo la vigencia y la eficacia del Estado de Derecho pueden garantizar que cada elección sea confiable, cierta, transparente y en sí misma legal. Y únicamente desde las instituciones electorales se garantiza a la ciudadanía la confianza y la garantía en la organización y en el conteo de los votos, acciones que dan legitimidad y fortaleza a cualquier sistema democrático.

Procuración de justicia penal electoral en México

En el caso mexicano tres instituciones participan, en el ámbito de sus respectivas competencias, en la dotación de legalidad de los procesos electorales: IFE, TEPJF y la FEPADE. El sistema de justicia electoral mexicano incluye funciones distintas distribuidas, respectivamente, entre los organismos: aplicación de sanciones administrativas, ejercicio de jurisdicción electoral y procuración de justicia penal electoral.

Si bien han existido leyes electorales prácticamente desde el inicio de la vida independiente de México, a partir de los sucesos relacionados con la elección presidencial de 1988 esta materia cobra especial relevancia y un mayor desarrollo, ya que inicia una etapa en la que surgen o se perfeccionan instituciones como el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral. Esta construcción puede situarse en tres grandes etapas.[11]

La primera se ubica a partir de 1968. Como en diversas ciudades del mundo, en México se organizaron protestas que denunciaron la falta de espacios de participación ciudadana en los asuntos públicos. La segunda se remonta a fines de la década de 1970, cuando se abrieron las puertas a la competencia partidista mediante la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales. Un tercer momento ocurrió a mediados de la década de 1990, siendo en esta época cuando surgió el núcleo del siste-

[11] Se trata de una visión general. Otros autores identifican tres periodos de reformas electorales: las reformas de la etapa hegemónica (1977-1987), las reformas de la construcción de la legalidad democrática (1989/90-1996), las reformas de la pluralidad y la competencia política (más allá de 1996).

ma electoral actual con el inicio de actividades del IFE (1990), el entonces Tribunal Federal Electoral (1990)[12] –hoy TEPJF– y la FEPADE de la PGR (1994). Este sistema, si bien se ha retocado[13] continúa desarrollándose sobre bases constitucionales de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad (CPEUM, artículo 41, fracción V). Me detendré en una de sus instituciones: la FEPADE.

La experiencia democrática mexicana ha mostrado que en el ámbito electoral hay susceptibilidad de cometer conductas ilícitas. Éstas son de tal gravedad que el legislador de diversas épocas ha considerado la necesidad de aplicar la ultima *ratio* del Estado,[14] estableciéndose sanciones en normas penales,[15] cuando por otros medios no es posible inhibir la existencia de conductas lesivas de la sociedad, sus principios y sus instituciones.

Se ha establecido un ámbito competencial diferenciado para la federación y otro para cada uno de los estados de la República, así como para el Distrito Federal (CPEUM, artículos 39 a 41, 49 y 122), considerándose los sistemas democráticos pueden tener variantes en relación con sus elecciones regionales o locales, reconociendo además las regulaciones en materia de usos y costumbres.[16]

Conforme a la fracción IV del párrafo segundo del artículo 116 de la Constitución, entre los principios y normas que deberán seguirse en materia electoral en los estados de la República, éstos deberán garantizar que

---

12 Que reemplazaba al Tribunal de lo Contencioso Electoral establecido en 1986.

13 Principalmente en 2007 y 2008.

14 Al derecho penal se acude "como resultado final después de que otro tipo de medidas no garantizan la permanencia de los bienes jurídicos que se deben proteger" (Zamora 2000, 10).

15 Los tipos penales son muy diversos, como también las sanciones, las que no solamente castigan las conductas dolosas con pena privativa de la libertad, sino también con sanciones económicas, inhabilitación y de restricción en el ejercicio de los derechos políticos.

16 El artículo 2º, apartado A, fracción III de la Constitución establece que es un derecho de los pueblos y comunidades indígenas: "[…] A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para: I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural. [...] III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados […]".

las elecciones de los gobernadores, de los miembros de las legislaturas locales y de los integrantes de los ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo;[17] además, que en el ejercicio de la función electoral, a cargo de las autoridades electorales, sean principios rectores los señalados de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad y objetividad; y que las autoridades encargadas de la organización de las elecciones y las jurisdiccionales gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones. De particular interés para este análisis, se ordena que: "n) Se tipifiquen los delitos […] en materia electoral, así como las sanciones que por ellos deban imponerse. […]"

En los 32 integrantes de la federación mexicana se encuentran establecidas, con diversas denominaciones, entidades que desempeñan similares funciones: institutos electorales locales, órganos jurisdiccionales encargados de resolver los litigios en materia electoral y procuradurías de justicia —ya sea *motu proprio* o por medio de organismos especializados dependientes de ellas—.

Por lo que se refiere a la investigación, persecución y prevención de delitos electorales conforme a los artículos constitucionales 73, fracción XXI; 102; 116; 122, apartado C, inciso h, y 124, se fundamenta la existencia de delitos del orden federal y delitos del orden local.[18] Respecto de estos últimos, en 15 entidades federativas se han creado órganos específicos de procuración de justicia en materia penal electoral,[19] mientras que en los

---

17 Con base en el artículo 122 constitucional, párrafo sexto, apartado C, esta normatividad se extiende a las autoridades electas en el Distrito Federal.

18 El derecho penal electoral mexicano se encuentra inmerso en el diseño federal del régimen político mexicano, establecido en la cpeum: en el artículo 73, fracción XXI, respecto de la creación de delitos del orden federal; en el 102 establece la organización del Ministerio Público de la Federación; el 116 que establece de manera general la organización y atribuciones de los estados; 122, apartado C, inciso h, se refiere a las facultades expresamente atribuidas al Distrito Federal para legislar en materia penal; y el 124, que establece que en el caso de los estados de la República, las facultades que no estén expresamente concedidas a la Federación, se entienden reservadas a éstos.

19 Es el caso de los estados de Chiapas, Coahuila, Guerrero, Oaxaca, San Luis Potosí, Tabasco, Tamaulipas, Hidalgo, Yucatán, México, Guanajuato, Veracruz, Aguascalientes, Nuevo León, así como en el Distrito Federal.

17 estados restantes dejan el desempeño de tal función al órgano genérico de procuración de justicia en el estado.[20]

En el ámbito federal, el tema de la procuración de justicia en materia electoral se incorporó plenamente en la agenda de gobierno el 21 de enero de 1994, cuando los partidos políticos existentes entonces y sus respectivos candidatos a la presidencia de la República suscribieron el "Pacto para la Paz, la Justicia y la Democracia" (documento suscrito por 8 partidos políticos y sus candidatos a la presidencia el 27 de enero de 1994, citado en el Acuerdo CG959/2008 del Consejo General del IFE (DOF 2009a)). En él indicaron que para garantizar de mejor forma la legalidad del proceso electoral, era necesario explorar ante la PGR la posibilidad de crear una fiscalía especial para perseguir delitos electorales. Durante la sesión del 27 de enero siguiente, el Consejo General del IFE conoció el referido documento y emitió un acuerdo (CG346/2011)[21] en el que se sumaba a la intención de los partidos políticos y sus candidatos presidenciales de garantizar una elección imparcial.[22]

En el citado acuerdo, el Consejo General del IFE encomendó al presidente de este órgano colegiado promover ante la PGR la creación de una fiscalía especial de delitos electorales. En el punto segundo del documento en cita se establecieron las bases para la creación del órgano de procuración de justicia penal electoral:

---

20 Dentro de las distintas fórmulas aplicadas se tienen: Agencia del Ministerio Público, unidades especializadas en delitos electorales, fiscalías –si bien con disímbolos niveles jerárquicos que van desde subprocuradurías hasta órganos sin autonomía técnica e incluso, en el caso de Chiapas, hasta el 2008 como fiscalía totalmente autónoma–.

21 Acuerdo del 28 de febrero de 1994 del Consejo General, por el cual sugiere a la Procuraduría General de la República concentrar las investigaciones relativas a los nuevos delitos electorales en una procuraduría especial" (DOF 1994).

22 La memoria del proceso electoral federal todavía se encontraba vigente, el imaginario social recordaba procesos electorales cuestionados y calificados por algunos sectores políticos y sociales como fraudulentos. Por tal motivo, uno de los puntos que demandaba mayor cuidado se relacionaba con la atención inmediata de cierto tipo de conductas que afectaban la certeza y la confianza de los procesos electorales, que se manifestaban en la violación a las garantías fundamentales de los derechos de los electores, como es votar de forma libre, secreta, con certezas y sin coacciones. Es así como surge la FEPADE, como una alternativa que contribuyera a disminuir y, en su caso, a castigar conductas que vulneraran los derechos electorales.

> SEGUNDO.- Se acuerda que en la propuesta que el Presidente del Consejo General formule al PGR, se incluyan las siguientes bases generales:
>
> a) Que el Fiscal Especial que se designe goce de plena autonomía técnica;
> b) Que se otorgue un nivel equivalente al de Subprocurador;
> c) Que se le dote de la infraestructura y los recursos humanos y materiales que sean necesarios para llevar a cabo sus funciones, con el número de agentes del Ministerio Público Especializados que se requiera; […] (DOF 1994).

Su actuación estaría sustentada en la especialización de su gestión para el conocimiento de delitos electorales, un nivel jerárquico de subprocuraduría y la dotación de autonomía técnica en el cumplimiento de sus atribuciones, evitando con ello —en el diseño institucional al menos— que sus decisiones pasaran por la revisión del procurador general de la República, funcionario que, a pesar de ser ratificado por el Senado, guarda una muy estrecha relación de colaboración con el presidente de la República —sobrada cuenta de su subordinación formal—.

Las demandas de los partidos políticos y del Consejo General del IFE surtieron efecto. Mediante decreto presidencial, publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 19 de julio de 1994, en vigor a partir de ese día, se reformó el Reglamento de la Ley Orgánica de la PGR para establecer a la Fiscalía en la estructura de la Procuraduría, con nivel de subprocuraduría.

Actualmente, el fundamento jurídico genérico de la FEPADE se encuentra en diversos artículos de la vigente Ley Orgánica de la PGR (DOF 2009b), entre los cuales en el párrafo primero del artículo 14 se establece la facultad

para la PGR de establecer las unidades y órganos técnicos y administrativos, centrales y desconcentrados, así como sus atribuciones.[23]

El Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (RLOPGR) de 2003, en el artículo 2º, fracción VI, establece a la FEPADE como una de las unidades integrantes de la PGR. En los artículos 17 y 18 de ese ordenamiento jurídico se establecen sus competencias y características:

> Al frente de la FEPADE habrá un Fiscal Especializado, quien será nombrado en términos del artículo 17 de la Ley Orgánica y tendrá el nivel de Subprocurador. La FEPADE actuará con plena autonomía técnica […]

Como parte de las atribuciones de la fiscalía, en términos del artículo 18 del reglamento, se establece que conocerá de los delitos electorales y en materia de Registro Nacional de Ciudadanos[24] previstos en el título vigesimocuarto del libro segundo del Código Penal Federal (CPF 2008), para lo cual ejercerá fundamentalmente las atribuciones que en materia de investigación y persecución de tales delitos están conferidas al Ministerio Público, y participará en la elaboración y ejecución del programa de prevención de delitos electorales.

En la normatividad vigente se reiteran las características que respecto de la fiscalía expusieron los partidos políticos en 1994, en particular que se tratase de un órgano especializado para atender delitos electorales, con nivel de subprocuraduría y que gozara de autonomía técnica. Además de estos elementos se subraya su carácter permanente, pues su gestión no

---

23 En el artículo sexto transitorio del decreto de expedición de la referida ley orgánica se estableció: "En tanto se expide el reglamento de esta ley, se aplicará el reglamento publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el día 25 de junio de 2003, en todo aquello que no se oponga a las disposiciones de la presente ley".

24 Con lo cual tiene competencia para conocer de los ilícitos relacionados con el padrón electoral y las credenciales para votar con fotografía.

obedece a la existencia de procesos electorales en curso, sino a una actividad continuada.[25] Gómez (2011, 34) los detalla de la siguiente manera:

a) Especialización. En su denominación, la fiscalía denota esta cualidad. Se trata de un órgano especializado de la PGR, encargado de manera exclusiva y directa de procurar justicia en materia de delitos electorales previstos en el título vigesimocuarto del libro segundo del Código Penal Federal (en el mismo sentido: LOPGR, artículo 18). Esto quiere decir que, a pesar de que técnicamente, como Ministerio Público podría conocer otros delitos (Código Federal de Procedimientos Penales, CFPP, artículo 10), se dedica exclusivamente a conocer tipos penales electorales.
b) Nivel de subprocuraduría. El nivel del funcionario titular de esta unidad es el de subprocurador (LOPGR, artículo 17).
c) Autonomía técnica. La fiscalía está facultada para actuar, integrar y resolver las averiguaciones previas que se requieran en materia penal electoral federal e intervenir en los procesos legales y juicios de amparo de su competencia, procediendo sin consultar o pedir autorización en sus decisiones a las unidades centrales de la PGR dependientes del procurador o de alguna subprocuraduría.
d) Permanencia. Esta característica no se encuentra enunciada expresamente. Se refiere a que la fiscalía especializada tiene un funcionamiento permanente. Si bien se establece un periodo para el desarrollo del proceso electoral[26] —lo que ha implicado que algunos de los órganos electorales existan de manera transitoria—, sólo durante las diversas etapas que comprende el proceso comicial; tratándose de la fiscalía se ha previsto la necesidad de su funcionamiento

[25] Tómese en cuenta que hay delitos electorales que no necesariamente se cometen sólo durante las elecciones, como la alteración del padrón electoral o los tipos relacionados con el robo, falsificación o mal uso de las credenciales de elector. Se detallarán en el siguiente apartado.

[26] Esto es, *grosso modo*: preparación de la elección, precampaña, campaña, jornada electoral, resultados y declaración de validez de las elecciones; dictamen y declaración de validez de la elección y de presidente electo.

permanente, en virtud de la existencia de delitos electorales que pueden actualizarse fuera del proceso electoral.

e) Ejercicio transparente.[27] Como producto de la petición que el Consejo General del IFE realizó para la creación de la FEPADE, se estableció en el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (RLOPGR) la obligación de informar "mensualmente al Consejo General del IFE sobre la cantidad y naturaleza de las denuncias recibidas, el estado de las averiguaciones previas iniciadas, de las consignaciones efectuadas, de los procesos y de los amparos" (RLOPGR, artículo 17, fracción X, 2008). Se trata de una atribución particular, considerando que las instituciones procuradoras de justicia no tienen como obligación normativa presentar informes permanentes a autoridades que no sean vinculantes. Este acto le permite fortalecerse institucionalmente y al mismo tiempo pone a valoración de los actores políticos representados en el IFE, así como a esta autoridad, su actuación.

f) Estructura. Conforme al artículo 2º del referido reglamento, actualmente la estructura de la fiscalía se compone por tres direcciones generales: la Dirección General Jurídica en Materia de Delitos Elec-

---

[27] Debido a su adscripción administrativa, la FEPADE es una instancia sujeta a las obligaciones de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Esta ley obliga a la institución a atender todas las consultas que se realicen por medio del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. No obstante, es oportuno mencionar que la FEPADE, en concordancia con la política de transparencia seguida por la PGR, ha proporcionado información con criterios de estricto legalismo en la secrecía y la tutela de los datos privados de aquellas personas involucradas en una investigación. Tómese en cuenta que la Constitución establece las reservas en las actuaciones ministeriales, en las cuales sólo podrán tener acceso el inculpado, su defensor, el ministerio público y el ofendido (artículo 16), y las disposiciones para el resguardo de identidad (artículo 20). Con base en ello se ha entendido por esta instancia que el objeto de la norma que regula la protección de los datos personales contenidos en la averiguación previa, les otorga el carácter de confidencial, por lo que proporcionar información relacionada con la indagatoria puede ocasionar un perjuicio en las actividades de investigación o también perjudicar la imagen pública de un indiciado, que al final de la investigación resultó que era inocente. Es, sin embargo, un punto que ha derivado en controversias entre la PGR y el IFAI, y está en proceso de resolución por parte de los tribunales federales.

torales (RLOPGR, artículo 2, fracción XXXVII), la Dirección General de Averiguaciones Previas y Control de Procesos en Materia de Delitos Electorales (RLOPGR, artículo 2, fracción XXXVIII) y la Dirección General de Política Criminal, Coordinación y Desarrollo en Materia de Delitos Electorales (RLOPGR, artículo 2, fracción XXXIX). Además, desde su nacimiento se le dotó de los insumos necesarios para su ejercicio y se elaboró un manual de procedimientos que especificaba su estructura orgánica y las atribuciones de cada una de sus áreas.[28]

g) Atribuciones. Atender de manera especializada lo relativo a la prevención, investigación y persecución de los delitos electorales previstos en el título vigesimocuarto del libro segundo del Código Penal Federal, como parte de su labor sustantiva, según se desprende particularmente (RLOPGR, artículo 18, fracciones I y VII). Evidentemente su actuación queda sujeta a los principios éticos constitucionales en materia electoral: legalidad, certeza, independencia, imparcialidad y objetividad.

La FEPADE es el órgano de la PGR "con nivel de subprocuraduría, responsable de atender en forma institucional, especializada, profesional,

[28] Publicado en el DOF con fecha 27 de julio de 1994. Divulgación del Decreto de Reformas al Reglamento de la Ley Orgánica de la PGR, en donde se establecieron criterios y lineamientos de la FEPADE. Posterior a esa fecha, la estructura orgánica de la fepade se ha modificado en dos ocasiones de la originalmente prevista en 1994: la primera fue en 2001 (DOF 2001) y la segunda en 2008 (DOF 2008). En 1994, la estructura de la FEPADE se integró bajo un esquema de atención territorial, esto es, se dividió el país por zonas y se definieron áreas de adscripción; además, la institución contaba con una jefatura de unidad de coordinación general y cuatro direcciones generales (averiguaciones previas, control de proceso, amparo y jurídico). En 2001, se reestructura la FEPADE y se modifica el esquema organizacional, suprimiéndose la unidad de coordinación general y se redimensionan las direcciones generales, estableciendo jerárquicamente el siguiente esquema: jurídica; averiguaciones previas; control de procesos penales y amparo; coordinación, desarrollo e innovación gubernamental; e información y política criminal. En esta etapa se integraron dos nuevas áreas, la primera la de prevención del delito electoral y la segunda la de la innovación gubernamental. En 2008, el Reglamento de la Ley Orgánica de la PGR se volvió a modificar concentrando todo el trabajo de la FEPADE en tres direcciones generales: jurídica; averiguaciones previas y control de procesos; política criminal, coordinación y desarrollo.

permanente y con autonomía técnica, lo relativo a los delitos electorales federales, contenidos en el Título Vigesimocuarto del Código Penal Federal" (Gómez 2011, 23).

El fundamento legal para su desempeño concurre con el de la PGR, que sustenta su ejercicio en los artículos 21 y 102, apartado A, de la Constitución. En dichas disposiciones se establece que la procuración de justicia se ejerce por medio de los agentes del ministerio público de la Federación, quienes tienen como encomienda principal investigar y perseguir delitos. Los delitos electorales se inician con una denuncia, posteriormente, si se comprueba el cuerpo del delito o la probable responsabilidad, éstos se consignan ante los juzgados penales de distrito y posteriormente se sigue el juicio en todas sus etapas procesales. En la FEPADE, los delitos que se atienden son de carácter electoral, en cumplimiento con lo establecido en el artículo 18 del RLOPGR.

Con base en su estructura normativa, el fiscal especial para la atención de delitos electorales es nombrado por el presidente de la República a propuesta de la PGR, y tiene un rango institucional de nivel de subprocurador y se le reconoce la plena autonomía técnica para su ejercicio. Entre sus facultades están la de coordinar y dirigir los trabajos de la FEPADE; suscribir instrumentos jurídicos; delimitar los mecanismos de coordinación interinstitucional con autoridades de los tres niveles de gobierno y electorales, organismos de la sociedad civil y privados; informar mensualmente al IFE sobre el estado que guardan las averiguaciones previas y los procesos penales; y representar a la institución (RLOPGR, artículo 17).

La Dirección General de Averiguaciones Previas en Materia de Delitos Electorales es responsable de elaborar análisis, estudios y propuestas en materia de delitos electorales, resolver las consultas jurídicas que se le hicieran a la FEPADE y las recomendaciones que realicen las autoridades de derechos humanos, atender los juicios de amparo y autorizar las incompetencias. Además, tiene a su cargo la elaboración de convenios interinstitucionales y vigilar su cumplimiento (RLOPGR, artículo 44).

La Dirección General de Averiguaciones Previas y Control de Procesos en Materia de Delitos Electorales tiene encomendado recibir las denuncias, realizar las indagatorias y decidir sobre su prosecución con base en las normas aplicables. Se auxilia de las delegaciones de la PGR en las entidades federativas, que tienen la obligación de radicar las denuncias y enviarlas inmediatamente a la FEPADE para su estudio. En el caso de resolver el ejercicio de la acción penal, inicia el proceso oportuno ante los jueces de distrito en materia penal. Posteriormente sigue el procedimiento judicial hasta sus últimas etapas, desahogando pruebas, presentando recursos, elaborando conclusiones y si se requiere, puede apelar en caso de que una sentencia no la considere adecuada al marco legal. A partir de ello inicia la segunda instancia jurisdiccional ante los tribunales colegiados, que son los responsables de llevar el juicio hasta su conclusión. Esta dirección general puede presentar quejas administrativas ante el Consejo de la Judicatura Federal (RLOPGR, artículo 45).

Por último, la Dirección General de Política Criminal, Coordinación y Desarrollo en Materia de Delitos Electorales es la entidad responsable de realizar todas las acciones de prevención de los delitos electorales. Esta tarea se desarrolla mediante tres procesos: informar, sensibilizar y generar una cultura de la denuncia. Dichas acciones se realizan por medio de promocionales de televisión, radio, publicidad gráfica, capacitación, cursos, talleres, conferencias o jornadas de información. Asimismo, es el área responsable de diseñar y ejecutar las políticas públicas de blindaje electoral, y también de desarrollar estudios sobre los fenómenos criminológicos de los delitos electorales por medio de acciones de política criminal. Para este fin también se administran diversas bases de datos que concentran la información de las averiguaciones previas, procesos y amparos, las que posteriormente se procesan para fines de carácter estadístico y de análisis de los delitos electorales. Entre otras actividades, se colabora permanentemente con instituciones públicas y electorales del ámbito federal y estatal, organismos privados y de la sociedad civil, agencias internacio-

nales especializadas en asuntos electorales y con universidades (RLOPGR, artículo 47).

Los delitos electorales

Los delitos electorales son un conjunto de previsiones jurídicas que buscan sancionar las conductas que atentan contra "la transparencia y objetividad del proceso electoral", la igualdad y la libre manifestación del voto. Con su persecución se pretende restaurar "la pureza de los resultados" electorales (IIDH-CAPEL 1989, 192). Tienen por función tutelar la libertad del voto, la pulcritud de los procesos democráticos y la sinceridad del sufragio universal (González 1994, 231). Como se observa, los delitos electorales tutelan tres aspectos: las garantías institucionales y constitucionales del voto, la certeza de los resultados, y el buen desempeño de los procesos electorales.

En México, los delitos electorales nacieron a la par de los primeros procesos electorales del siglo XIX. Al principio fueron disposiciones de carácter administrativo que prohibían actos que pudieran violentar la voluntad popular por medio de "cohechos o sobornos" (García 1989, 145). Posteriormente se integraron a los códigos penales características particulares que respondían a las prácticas políticas de la época y cuyos contenidos precisaban de forma amplia un catálogo extenso de conductas ilícitas.

La regulación vigente, contemplada en el título vigesimocuarto del Código Penal Federal (CPF), establece su orden normativo en los artículos 401 al 408 y del 411 al 413, en los que se establecen más de 150 hipótesis delictivas o tipos penales. Tradicionalmente, éstas se agrupan en tres apartados: contra la libertad del sufragio, contra la certeza de los resultados y contra la equidad de la contienda electoral.

Las conductas que atentan contra la libertad del sufragio se han orientado en dos acciones: las que dañan la libertad ciudadana para emitir el voto o influyen en su decisión, y aquellas que atentan contra la organización y los procedimientos electorales o impiden el desarrollo normal de la jornada.

Las conductas que atentan contra la certeza de los resultados, es decir, que dañan directamente las reglas de competencia de una elección, implican la introducción indebida, sustracción o destrucción de documentos electorales, y la participación en la expedición ilícita de credenciales para votar o en la alteración del Registro Federal de Electores (RFE) o de los listados nominales.

Dentro del grupo de delitos que atentan contra la equidad de la contienda, se encuentra el desvío de recursos públicos que orienten la competencia hacia un candidato o partido político, el destino ilegal de bienes, servicios o programas sociales, y el uso del tiempo correspondiente a las labores para proporcionar o prestar apoyo político. Existe otro tipo de delitos que no inciden directamente en los resultados o la competencia político-electoral, no obstante, sí resultan graves, como la alteración de documentos electorales.

En cuanto a los sujetos activos, hoy definidos en los tipos penales electorales, éstos son: particulares, funcionarios electorales, funcionarios partidistas o candidatos, organizadores de actos de campaña, ministros de culto religioso y servidores públicos. Hacia estos sujetos, el CPF impone penas como prisión, multa y destitución del cargo.

Los tipos penales se clasifican dependiendo de quien comete el delito (funcionarios electorales, servidores públicos —funcionarios, candidatos y representantes de partido político—, ministros de culto religioso, candidatos electos o cualquier persona), por tal motivo la pena que se impone depende de quién lo comete y de la gravedad de los hechos. Las sanciones pueden oscilar entre multas, inhabilitación y pena privativa de la libertad, la cual puede abarcar entre los seis meses y los nueve años. Al respecto, con base en el artículo 408 del CPF, existen algunas excepciones, como los ministros de culto religioso a quien sólo se les sanciona con multa, y a los candidatos electos a diputados y senadores que no se presentaran a aceptar su cargo dentro del periodo de 30 días, sujetos meritorios de la suspensión de sus derechos políticos.

En una apreciación somera de los tipos penales se percibe que el artículo 401 del CPF contiene genéricamente los elementos objetivos y normativos, como la descripción de los sujetos y los documentos electorales, que son utilizados con mayor frecuencia para acreditar el cuerpo del delito y la probable responsabilidad penal. El artículo 402 del mismo ordenamiento faculta discrecionalmente al juzgador para imponer penas adicionales que consisten en la inhabilitación de uno a cinco años, o si procede la destitución del cargo.

La hipótesis normativa del artículo 403 del CPF describe las conductas ilícitas que aplican de forma general a todas las personas. En ellas se considera: votar sin cumplir con los requisitos de ley o hacerlo dos veces en una misma elección; efectuar proselitismo en la mesa electoral, presionar a los electores en el interior de las casillas u obstaculizar el desarrollo normal de las votaciones; solicitar —sin causa prevista por la ley— credenciales para votar de los ciudadanos; violar el voto en secreto o solicitar el sufragio a cambio de paga o dádiva; transportar electores de forma coaccionada; introducir boletas en la urna de forma ilícita; y difundir durante los ocho días previos a la elección los resultados de encuestas o sondeos.[29]

El artículo 404 del ordenamiento penal federal sanciona con una multa, pero sin pena de cárcel, a los ministros de culto religioso que en el desarrollo de actos públicos propios de su ministerio "induzcan expresamente al electorado a votar a favor o en contra de un candidato o partido", o bien a la abstención del ejercicio del sufragio. En este supuesto, es oportuno señalar que una de las características del derecho penal es de "estricta aplicación", lo que quiere decir que si el ministro de culto religioso induce de forma figurativa, no se considera delito electoral.

La norma del artículo 405 del CPF se aplica a los funcionarios electorales que no cumplan de forma dolosa con sus deberes institucionales y

---

[29] En este caso, la reforma electoral de 2007 establece que se podrán difundir encuestas antes de los tres días previos a la elección. En este sentido, como en otros temas, existe un claro desfase entre la legislación penal y la electoral.

generen un perjuicio grave al proceso electoral. Entre las conductas se señalan: abstenerse de cumplir sin causa justificada las labores propias de su encargo, alterar resultados electorales o destruir sin justificación material electoral, ejercer presiones sobre los electores para que voten por determinado partido o candidato, permitir que un ciudadano vote sin cumplir con los requisitos legales o emita noticias falsas sobre el resultado de las elecciones.

El artículo 406 del CPF sanciona a los candidatos o funcionarios partidistas que presionen a los electores o induzcan a la abstención, realicen propaganda electoral durante las elecciones, impidan u obstaculicen el desarrollo normal de las elecciones, difundan noticias falsas sobre la jornada electoral o sus resultados y obtengan o utilicen a *sabiendas*, en su calidad de candidato, fondos provenientes de actividades ilícitas.[30] De la misma manera, el artículo 412 incluye la pena privativa de la libertad a los funcionarios partidistas u organizadores de actos de campaña que aprovechen ilícitamente fondos, bienes o servicios públicos destinados ilegalmente por servidores públicos. En este delito los infractores no podrán gozar de la libertad provisional bajo caución.

En el artículo 407 se persigue a los servidores públicos que utilicen los recursos del Estado en acciones de proselitismo electoral, o que presionen a sus subordinados "de manera expresa y haciendo uso de su autoridad o jerarquía a emitir sus votos en favor de un partido político o candidato". Además, contiene una hipótesis penal de gran trascendencia, como es la de condicionar los programas sociales o la prestación de los servicios públicos a cambio del voto. De los delitos electorales, éste es uno de los que se sanciona con mayor severidad, imponiendo una pena de uno a nueve años de prisión.

La disposición del artículo 411 está relacionada con la protección del RFE, por ello sanciona a las personas que por "cualquier medio altere" el

[30] En este sentido se repite otra hipótesis penal discutida, puesto que se puede utilizar como mecanismos de defensa el afirmar que no se sabía que los fondos recibidos provenían de actividades ilícitas.

registro de electores o participe proporcionando datos falsos con el fin de obtener una credencial de elector. Finalmente, el artículo 413 establece que los autores intelectuales en la comisión de delitos electorales no podrán gozar del beneficio de la libertad provisional.

La denuncia

Las denuncias por delitos electorales no tienen una configuración distinta a la que corresponde a los mecanismos previstos para tal efecto en el caso de los tipos penales previstos por el orden penal mexicano. El proceso es el ordinario, como lo establece el artículo 21 constitucional, disposición que señala que "la investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público". Sin embargo, por la naturaleza de estos delitos, sólo se pueden conocer por querella o denuncia, no de manera oficiosa.

Las denuncias se deben presentar ante agentes del Ministerio Público de la FEPADE o en las delegaciones federales de la PGR ubicadas en todas las partes integrantes de la Federación. Este último caso aplica generalmente para delitos cometidos en los estados de la República mexicana, ya que la FEPADE sólo tiene oficinas en la Ciudad de México. Cuando se presentan las denuncias en las delegaciones de la PGR, éstas tienen la obligación de iniciar la averiguación previa y si se requiere, por la inmediatez de la circunstancia, practicar diligencias y enviar el expediente a la FEPADE en un término máximo de 48 horas después de recibida la querella.[31]

Cabe comentar que los agentes del Ministerio Público del fuero local también pueden recibir las denuncias motivadas por delitos electorales federales y posteriormente, con base en un acuerdo de colaboración interprocuradurías, declararse incompetentes y enviar la denuncia en cuestión a la FEPADE en un término máximo de 72 horas. En el caso de que se requiera, el agente del Ministerio Público local puede, en auxilio del Minis-

---

[31] Circular C/002/05, publicada en el DOF (2005). Esta disposición fue establecida en la solicitud que envió el Consejo General del IFE para la creación de la FEPADE (DOF 1994).

terio Público de la Federación, practicar diligencias. Si hay detenidos, el Ministerio Público local podrá otorgar la libertad bajo caución, previa notificación telefónica a la FEPADE. En sentido de reciprocidad, opera esta misma disposición en caso de que la FEPADE reciba una denuncia por un delito electoral de carácter local.[32]

El denunciante que comparece para hacer del conocimiento del Ministerio Público hechos constitutivos de delitos electorales, lo puede hacer por escrito o por comparecencia. En el primero de los casos, se requiere su ratificación. Después de la recepción de denuncias se procede a realizar la investigación correspondiente, practicar diligencias, si procede ordenar la detención, asegurar bienes, efectuar cateos y toda acción que permita llegar a la verdad jurídica de los hechos, como lo establece el artículo 4º de la Ley Orgánica de la PGR. En caso de que exista flagrancia, cualquier persona puede detener al indiciado y ponerlo a disposición de la autoridad competente de forma inmediata, tal como dispone el artículo 16 constitucional.

Como un mecanismo facilitador a la ciudadanía para presentar una denuncia en materia de delitos electorales, se cuenta con un sistema que permite interponer "predenuncias" por vía electrónica (FEPADE), lo cual puede hacerse también mediante un punto de contacto virtual (PGR). Después de presentada una denuncia por vía electrónica se requiere que el denunciante acuda a ratificarla ante alguna autoridad ministerial federal.

Otro mecanismo de captación de denuncias es por medio de los servicios de atención telefónica FEPADETEL (01-800-833-72-33). En este caso, si para los ministerios públicos de la fiscalía existen evidencias claras y circunstancias de tiempo, modo, ejecución y lugar, se hace del conocimiento

[32] Ello con base en el acuerdo de colaboración que celebraron la PGR, dando intervención a la FEPADE, con la Procuraduría de Justicia del Distrito Federal y las procuradurías de justicia de los estados para facilitar la atención de los asuntos que se originen con motivo de denuncias formuladas respecto a la probable comisión de delitos electorales, tanto del fuero federal como del fuero común (DOF 2000).

del IFE para que éste haga suya la denuncia correspondiente, ya que dicha institución es la facultada para velar por las garantías del sufragio.

Necesidad de reformar el Código Penal Federal

Las instituciones político-electorales han avanzado de manera significativa en México, legitimando las elecciones mediante la ciudadanización de las instituciones y la participación de diversos actores políticos. No obstante, en el caso de la justicia electoral, el principal reto es iniciar y lograr una nueva etapa de renovación integral en materia electoral, no sólo de la legislación aplicable, sino de las instituciones que se encargan de la organización y vigilancia de las elecciones, de la resolución de controversias en materia electoral y de la procuración de justicia penal electoral.

La materia penal electoral, desde el punto de vista de sus ordenamientos en el ámbito federal, se ha mantenido incólume ante las últimas reformas a la Constitución y al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) de 2007 y 2008. Los tipos penales actuales datan de 1990 con una reforma parcial de 1996, sin que hasta la fecha hayan sido revisados, a pesar de las diversas iniciativas que se han presentado al respecto. En particular, la FEPADE ha hecho énfasis, en su informe de labores de 2009 (FEPADE 2009, 87), en la necesidad de reformar el Código Penal Federal.

Los tipos penales buscan sancionar conductas que lesionan los bienes jurídicos tutelados por la ley penal. Por ello, la labor de los legisladores tiene que orientarse a la actualización y precisión de la tipificación vigente. En la fracción V del artículo 401 vigente del CPF,[33] en la que se definen los "documentos públicos electorales", se sugiere la incorporación expresa de "la credencial para votar, los listados nominales y boletas electorales". Es-

[33] "Artículo 401. Para los efectos de este Capítulo, se entiende por: […] V. Documentos públicos electorales, las actas de la jornada electoral, las relativas al escrutinio y cómputo de cada una de las elecciones, paquetes electorales y expedientes de casilla, las actas circunstanciadas de las sesiones de cómputo de los consejos locales y distritales, y las de los cómputos de circunscripción plurinominal y, en general todos los documentos y actas expedidos en el ejercicio de sus funciones por los órganos del IFE."

ta propuesta ha tenido como punto de partida los criterios judiciales que acreditan las boletas electorales como documentación pública creada a costa del erario, incluso antes y, por supuesto, después de la jornada comicial. Pero, además de esta formalidad jurídica, materialmente constituyen documentos públicos, en la medida en que conforman el instrumento en el que queda asentado el voto del electorado.

Asimismo, con el fin de proteger el voto de nuestros connacionales en el extranjero, se ha sugerido incluir "la correspondencia que circule bajo franquicia el IFE", en este catálogo de documentación pública.

Por otro lado, también se ha señalado la relevancia de precisar conceptos como el de "organizador de actos de campaña" que, aunque ya está incorporado en la tipificación penal actual, no está plenamente definido. Ello requiere adicionar una fracción al artículo 401 del CPF,[34] para hacer la precisión normativa correspondiente.

Se ha propuesto reformar la fracción III del artículo 403 del CPF,[35] que sanciona a quien "presione objetivamente" a los electores el día de la jornada electoral con la finalidad de orientar el sentido de su voto, ya sea en el interior de las casillas o en el lugar en que se encuentren formados, requiriéndose penar con mayor precisión la "inducción u orientación expresa", pues dichos términos refieren a instigar o incitar a alguien a que haga algo, abonando en claridad y precisión al tipo penal considerando la "presión" al voto consiste, precisamente, en tratar de inducir la intención de ese sufragio.

Es importante señalar que el tipo de referencia es impreciso si se considera que se construyó para proteger la libertad en el ejercicio del voto y no para castigar únicamente a quien oriente el sentido del mismo. Por ejemplo, la redacción actual no toma en cuenta un supuesto en donde se

---

34 Véase nota anterior.

35 "Artículo 403. Se impondrán de diez a cien días multa y prisión de seis meses a tres años, a quien: […] III. Haga proselitismo o presione objetivamente a los electores el día de la jornada electoral en el interior de las casillas o en el lugar en que se encuentren formados los votantes, con el fin de orientar el sentido de su voto."

realicen las mismas acciones, pero con el fin de que el ciudadano se abstenga de emitir su voto.

En los términos de la legislación vigente, si en la casilla una persona solicita a otra que vote por un partido o candidato, es delito; pero si en la misma casilla, esa misma persona le presiona para que no vote, no es delito. La solución parece apuntar a la necesidad de castigar ambas hipótesis: tanto la orientación del sentido del voto como la inducción a la abstención de emitirlo.

Ahora bien, en la fracción VI del mismo artículo 403[36] se establece una sanción para quien solicite votos a cambio de pago, dádiva, promesa de dinero u otra recompensa durante las campañas o la jornada electoral. La amplitud de los conceptos que integran el tipo penal generan conflictos en su interpretación. Por eso, se hace necesario suprimir palabras como "dádiva", ya que una interpretación muy amplia podría remitirnos a una cosa que se da gratuitamente, lo que nos obligaría a incluir la denominada propaganda utilitaria, la cual forma parte de los gastos permitidos a los partidos durante las campañas electorales, conforme a las disposiciones del Cofipe.

En cuanto al artículo 404 vigente del CPF,[37] que tipifica como delito electoral la inducción del sufragio por parte de algún ministro de culto religioso durante el desarrollo de actos públicos propios de su ministerio, sea a favor o en contra de un candidato o partido político, o que promueva la abstención del ejercicio del voto, es necesario incorporar los términos orientación e inducción expresa y eliminar el supuesto que prevé la promoción de un voto en contra, ya que es sencillamente imposible votar en contra de un candidato.

---

36 "Artículo 403. Se impondrán de diez a cien días multa y prisión de seis meses a tres años, a quien: […] VI. Solicite votos por paga, dádiva, promesa de dinero u otra recompensa durante las campañas electorales o la jornada electoral."

37 "Artículo 404. Se impondrán hasta 500 días multa a los ministros de cultos religiosos que, en el desarrollo de actos públicos propios de su ministerio, induzcan expresamente al electorado a votar en favor o en contra de un candidato o partido político, o a la abstención del ejercicio del derecho al voto."

Ante el propio dinamismo de la democracia y las cambiantes circunstancias en que se desarrollan los procesos electorales se ha subrayado la importancia de fortalecer el marco legal en materia penal electoral, actualizándolo para que el Ministerio Público pueda reaccionar eficaz y eficientemente contra aquellas personas que lesionan el adecuado desarrollo de la función pública electoral.

Al respecto, se propuso la adición de una nueva fracción al artículo 403 vigente para poder sancionar a quienes, sin la acreditación legal correspondiente, abran o manipulen los paquetes electorales, retiren los sellos de los lugares donde se resguardan o incluso se introduzcan en ellos. Asimismo, deberá atenderse la problemática de posibles aportaciones a las campañas electorales provenientes del extranjero. Para esos efectos, se estima conveniente adicionar una fracción XVII, al mismo artículo 403, en la que se establezca el castigo correspondiente a quien, por sí o por interpósita persona, proporcione fondos de dicha procedencia, para el apoyo de un partido político, coalición, agrupación política nacional o candidato, en el desarrollo de sus actos proselitistas durante las campañas.

En lo que se refiere a las conductas en que pueden incurrir los servidores públicos, establecidas actualmente en el artículo 407,[38] se ha sugerido ampliar el catálogo punitivo permitiendo la sanción al condicionamiento de permisos, concesiones, licencias, autorizaciones o franquicias a la emisión del sufragio en un sentido en particular, o bien, a la abstención del ejercicio del derecho del voto. Con ello se buscar lograr un ejercicio de gobierno imparcial ante los contextos electorales. En la fracción III de este mismo ar-

[38] "Artículo 407. Se impondrán de doscientos a cuatrocientos días multa y prisión de uno a nueve años, al servidor público que: I. Obligue a sus subordinados, de manera expresa y haciendo uso de su autoridad o jerarquía, a emitir sus votos en favor de un partido político o candidato; II. Condicione la prestación de un servicio público, el cumplimiento de programas o la realización de obras públicas, en el ámbito de su competencia, a la emisión del sufragio en favor de un partido político o candidato; III. Destine, de manera ilegal, fondos, bienes o servicios que tenga a su disposición en virtud de su cargo tales como vehículos, inmuebles y equipos, al apoyo de un partido político o de un candidato, sin perjuicio de las penas que pueda corresponder por el delito de peculado; o IV. Proporcione apoyo o preste algún servicio a los partidos políticos o a sus candidatos, a través de sus subordinados, usando del tiempo correspondiente a sus labores, de manera ilegal."

tículo se propone ampliar su catálogo normativo para poder sancionar no sólo al servidor público que destine de manera ilegal los fondos, bienes o servicios públicos, sino también a quien los utilice o permita su utilización, con el fin de apoyar o perjudicar a un precandidato, candidato, partido político, coalición o agrupación política nacional. Para complementar la regulación anterior se hace necesario adicionar una fracción para sancionar al servidor público que pida dinero o aportaciones en especie a sus subordinados, con la finalidad de apoyar a un precandidato, candidato, partido político, coalición o agrupación política nacional.

A partir de las consideraciones producto del cúmulo de hechos denunciados ante la opinión pública y recibidos por las autoridades ministeriales sobre ciertas personas que amenazaban a los beneficiarios de los programas sociales con la suspensión de éstos si no participaban en eventos proselitistas o los presionaban para votar a favor de un determinado candidato, partido político o coalición, se hace necesario ajustar la fracción II del citado artículo 407, pues muchas de estas denuncias se presentan en contra de personas que no reúnen la calidad de servidores públicos, lo que permitía la impunidad de conductas que deberían castigarse. Asimismo, se ha estimado relevante castigar penalmente a los promotores voluntarios de los programas de asistencia social federal cuando, con estas mismas amenazas, promuevan la abstención del ejercicio del voto o intenten obtener el compromiso de no votar a favor de un precandidato, candidato, partido político o coalición.

Es también relevante avanzar en la creación de tipos penales que establezcan conductas que no acontecen como consecuencia de los procesos electorales, pero vulneran los bienes específicos relacionados con el adecuado desarrollo de la función pública electoral. Así, se incluirían conductas relacionadas con el RFE y las credenciales para votar con fotografía, y que no se circunscriben a un supuesto de lugar, tiempo u ocasión específico, sino que pueden cometerse en cualquier momento, con independencia de los procesos electorales. En este camino, aunque ya en el

artículo 411[39] del CPF vigente se contemplan sanciones por la alteración del RFE, es necesario incorporar una fracción III para proporcionar elementos jurídicos que permitan castigar las conductas relacionadas con la alteración, destrucción, posesión, uso, adquisición, comercialización, suministro o transferencia ilegal de información relativa o derivada del propio registro, ya sea por vía electrónica o impresa. Asimismo, en el caso en que participe un servidor público, funcionario electoral, funcionario partidista o candidato, se debe establecer este hecho como agravante del delito, pues son precisamente los servidores públicos los primeros responsables de mantener la vigencia del orden legal.

En lo que se refiere a credenciales de votar con fotografía, la FEPADE ha insistido en la importancia de plantear sanciones a su posesión ilícita y comercialización, agravando la pena cuando se tramite o participe en la expedición ilícita de dos o más de ellas, considerando que la mayoría de las veces detrás de estos fenómenos se encuentran con redes delincuenciales que las usan para cometer fraudes, suplantación de identidad para migrantes, entre otros delitos. En relación con lo anterior se ha propuesto homologar las penas en algunos tipos delictivos en materia electoral, tales como el robo y la falsificación de documentos auténticos, aspectos en los que el legislador sanciona con mayor rigor las conductas de estos delitos genéricos, respecto a sus símiles en materia electoral. Estas diferencias ponen en una situación de privilegio a los delincuentes electorales, situación que hace patente la necesidad de su corrección.

En ocasión de las reformas constitucionales y legales de 2007 y 2008 a la CPEUM, el Cofipe y la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME) se sugiere replantear la definición de servidores públicos contenida en su artículo 212 del CPF[40] y hacerlo coincidir con

---

39 "Artículo 411. Se impondrá de setenta a doscientos días multa y prisión de tres a siete años, a quien por cualquier medio altere o participe en la alteración del rfe, de los listados nominales o en la expedición ilícita de credenciales para Votar."

40 "Artículo 212. Para los efectos de este Título y el subsecuente es servidor público toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal centralizada o en la del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas

los términos introducidos en las modificaciones al artículo 108[41] constitucional, para considerar también a los servidores públicos de los organismos a los que la propia Constitución federal les otorgue autonomía.

Otro aspecto indispensable a tener en cuenta es la necesidad de incorporar el concepto de "precampaña" al texto constitucional. La reforma obliga a la definición del "precandidato" dentro de la normatividad penal electoral para abarcar en su ámbito de aplicación al ciudadano que pretende ser postulado por un partido político como candidato a un cargo de elección popular, y que ha cumplido con los requisitos que exige la legislación electoral y los estatutos de un partido político. Esta definición es indispensable para establecer con precisión las conductas que se sancionarán de conformidad con los tipos penales y en armonía con el artículo 212, punto 4,[42] del nuevo Cofipe.

---

de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, en el Congreso de la Unión, o en los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, o que manejen recursos económicos federales. Las disposiciones contenidas en el presente Título, son aplicables a los Gobernadores de los Estados, a los Diputados a las Legislaturas Locales y a los Magistrados de los Tribunales de Justicia Locales, por la comisión de los delitos previstos en este título, en materia federal. Se impondrán las mismas sanciones previstas para el delito de que se trate a cualquier persona que participe en la perpetración de alguno de los delitos previstos en este Título o el subsecuente."

41 "Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones. El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común. Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales. Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios."

42 "212. 4. Precandidato es el ciudadano que pretende ser postulado por un partido político como candidato a cargo de elección popular, conforme a este Código y a los Estatutos de un partido político, en el proceso de selección interna de candidatos a cargos de elección popular."

Como aspecto particularmente relevante habrá que sancionar el financiamiento con recursos ilícitos, también para el caso de las precampañas y para castigar penalmente a cualquier persona que destine o reciba los recursos provenientes de actividades fuera de la ley.

En función de las reformas de 2007 y 2008 se hace necesario adicionar una fracción al artículo 403 vigente del CPF para establecer sanciones contra quien contrate o ceda tiempo en radio y televisión para que se difunda propaganda a favor o en contra de cualquier partido político, coalición, agrupación política nacional o candidato. De esta forma se sancionaría la contratación de tiempo en los medios citados para promoción personal con fines electorales, en aquellos casos en que la ley electoral lo prohíba.

Se deberá atender también a los procesos de fiscalización de las finanzas de los partidos políticos, con base en la calidad del sujeto activo del delito contemplado en el artículo 406[43] y en el 407 del CPF para abarcar a los funcionarios partidistas o candidatos y a los servidores públicos. Sobre el mismo tema, es indispensable establecer sanciones contra la abstención de los partidos políticos de rendir cuentas o de comprobar o justificar los gastos ordinarios o de eventos proselitistas de campaña, en contra de la negativa a entregar la información que solicite la autoridad electoral competente, así como en los procedimientos de liquidación y entrega al erario de los bienes y recursos de los partidos políticos que, al no alcanzar la votación indispensable, pierden su registro.

---

43 "Artículo 406. Se impondrán de cien a doscientos días multa y prisión de uno a seis años, al funcionario partidista o al candidato que: I. Ejerza presión sobre los electores y los induzca a la abstención o a votar por un candidato o partido determinado en el interior de la casilla o en el lugar donde los propios electores se encuentren formados; II.- Realice propaganda electoral mientras cumple sus funciones durante la jornada electoral; III. Sustraiga, destruya, altere o haga uso indebido de documentos o materiales electorales; IV. Obstaculice el desarrollo normal de la votación o de los actos posteriores a la misma sin mediar causa justificada, o con ese fin amenace o ejerza violencia física sobre los funcionarios electorales; V. Propale, de manera pública y dolosa, noticias falsas en torno al desarrollo de la jornada electoral o respecto de sus resultados; VI. Impida con violencia la instalación, apertura o cierre de una casilla; o VII. Obtenga y utilice a sabiendas y en su calidad de candidato, fondos provenientes de actividades ilícitas para su campaña electoral."

Este último aspecto hace necesario incluir un tipo penal contra quienes, después de haber sido requeridos por la autoridad competente, se abstengan de informar o rindan información falsa de los recursos y bienes públicos remanentes de los partidos políticos que hayan perdido su registro, siendo que también se deberá sancionar a quienes enajenen, graven o donen los bienes muebles o inmuebles que integren el patrimonio de un partido político que se encuentra en este proceso.

Fuentes consultadas

Aguilar Villanueva, Luis, comp. 2008. *La formación de una agenda. El caso del maltrato de niños*. En Problemas públicos y agenda de gobierno. Vol. 3. México: Miguel Ángel Porrúa.

CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2008. México: Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales.

CPF. Código Penal Federal. 2008. México: Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales.

DOF. Diario Oficial de la Federación. 1994. Acuerdo del Consejo General del IFE CG346/2011, 23 de marzo. Segunda Sección, Organismos Autónomos.

——. 2000. Acuerdo de Colaboración que celebran la Procuraduría General de la República, dando intervención a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, con la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y las Procuradurías Generales de Justicia de los estados para facilitar la atención de los asuntos que se originen con motivo de denuncias formuladas con respecto a la probable comisión de delitos electorales tanto del fuero federal como del fuero común, 31 de enero. Primera Sección.

——. 2001. Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, 1 de noviembre. Primera Sección.

——. 2005. Circular número C/002/05 del Procurador General de la República que establece las Reglas a las que deberán sujetarse los Agentes del Ministerio Público de la Federación cuando tengan conocimiento de asuntos relacionados con delitos electorales federales y en materia del Registro Nacional de Ciudadanos, 14 de octubre. Primera Sección.

——. 2008. Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, 20 de agosto. Primera Sección.

——. 2009a. Pacto para la Paz, la Justicia y la Democracia (citado en el Acuerdo CG959/2008 del Consejo General del Instituto Federal Electoral), organismos autónomos, 20 de enero. Primera Sección.

——. 2009b. Decreto por el que se expide la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República; y se reforma el párrafo cuarto del artículo 197 de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 29 de mayo. Primera sección.

FEPADE. Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales. 2006. Manual de Funciones de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales. México: Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales.

——. 2009. *Informe de Labores*. México: Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales.

——. Predenuncia. Disponible en http://www.pgr.gob.mx/Combate%20a%20la%20Delincuencia/Delitos%20Federales/Delitos%20Electorales/FEPADE/predef/predef.asp. (consultada el 2 de abril de 2012).

García Orozco, Antonio. 1989. *Legislación Electoral Mexicana*. 1812-1988, 3a ed. México: Adeo.

Gómez González, Arely. 2011. *Política públicas hacia un nuevo diseño institucional de la procuración de justicia penal electoral en México*. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

González de la Vega, René. 1994. *Derecho Penal Electoral*. México: Porrúa.

Hernández Rojas, Gerardo. 2000. *Paradigmas en psicología de la educación*. México: Paidós.

IIDH-CAPEL. Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Centro de Asesoría y Promoción Electoral. 1989. *Diccionario Electoral*. San José de Costa Rica: IIDH-CAPEL.

Kuhn, Thomas. 1972. *La estructura de las revoluciones científicas*. México: FCE.

Linz, Juan y Alfred Stepan. 1995. Democratic Transition and Consolidation in Southern Europe, with Reflections on Latin America and Eastern Europe. En *The Politics of Democratic Consolidation: Southern Europe in Comparative Perspective,* Coords. Richard Gunther, Nikiforos Diamandouros y Hans-Jürgen Puhle, 78. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

LOPGR. Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. 2008. México: Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales.

Moro, Javier y Juan Besse. 2008. *La nueva agenda en política pública*. México: FLACSO.

PGR. Procuraduría General de la República. Contacto. http://www.pgr.gob.mx/servicios/mail/plantilla.asp?mail=5 (consultada el 2 de abril de 2012).

RLOPGR. Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. 2010. México: Procuraduría General de la República.

Simon, Herbet. 1982. *El Comportamiento Administrativo*. *Estudio de los procesos decisorios en la organización administrativa*. Buenos Aires: Aguilar.

Zamora Jiménez, Arturo. 2000. *Delitos Electorales*. México: Ángel Editor.

Zaremberg, Gisela. 2009. *Guía de teoría de la elección pública y neoinstitucional*. Primera parte. México: FLACSO.

La justicia partidaria en el nuevo modelo de impartición de la justicia electoral

Justice party in the new delivery model of electoral justice

Enrique Figueroa Ávila (México)*

Fecha de recepción: 11 de mayo de 2012
Fecha de aceptación: 29 de junio de 2012

Resumen

El 14 de julio de 2011, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) emitió, en el expediente Varios 912/2010, una determinación que incorpora al orden jurídico mexicano el control de convencionalidad *ex officio* de tipo difuso. En un pasado trabajo (Figueroa 2012), se explicó cómo la incorporación del control de convencionalidad referido ha generado un nuevo modelo de impartición de la justicia electoral en nuestro país. Este trabajo pretende iniciar el examen sobre cómo ese nuevo modelo de justicia electoral (que también se ha identificado como *justicia partidaria*) deberá ser asimilado en el ámbito de las instancias de solución de conflictos previstas en las normas internas de los partidos políticos.

Palabras clave: constitucionalidad, derechos humanos, legalidad, justicia electoral, convencionalidad, justicia partidaria.

---

* Secretario de estudio y cuenta en la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y profesor definitivo por oposición de la materia de derecho electoral en la Facultad de Derecho de la UNAM. enrique.figueroa@te.gob.mx.

Abstract

On July 14, 2011, the Supreme Court of Justice ruled on the enacted "Varios 912/2010", a determination into the juridical Mexican order, the conventionality control *ex-officio* of diffuse type. In the previous paper, it was explained how the incorporation of that control has generated a new model of enforce law on electoral matters. This paper tries to initiate the examination on how this new model of electoral justice will need to be assimilated on the settlement of conflicts in the framework of internal procedure of the political parties.

Keywords: the constitutionality of rules, human rights, rule of law, enforcement of the law on electoral matters, conventionality control, settlement of political parties disputes.

Introducción

En el anterior número de Justicia Electoral, se presentó a la consideración del lector el estudio intitulado "Controles de constitucionalidad, de convencionalidad y de legalidad. Hacia un nuevo modelo de impartición de la justicia electoral"**.** Dicho documento tuvo como propósito realizar apenas un esbozo introductorio de las nuevas características del modelo de justicia electoral que opera en nuestro país, el cual es una consecuencia indirecta de la sentencia recaída al caso Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos,[1] que la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) emitió el 23 de noviembre de 2009.[2]

Indirecta, digo, porque fue el análisis sobre los alcances del cumplimiento de dicha sentencia internacional por parte de México lo que verdaderamente dio lugar a que la SCJN diera ese importantísimo giro a la impartición de justicia en nuestro país, ya que fue en la resolución de 7 de septiembre de 2010, recaída al expediente Varios 489/2010,[3] en el que ordenó, a su vez, la formación del diverso expediente Varios 912/2010,[4] cuya resolución de 15 de julio de 2011 arrojó la incorporación del control de convencionalidad *ex officio* de tipo difuso al orden jurídico de nuestro país, cuyas notas distintivas, esenciales, son:

- El artículo 1° de la Constitución federal obliga a respetar y proteger los derechos humanos, lo cual implica asumir un control de convencionalidad *ex officio*.
- Ese control debe ser aplicado de manera difusa por todos los jueces del país, conforme al artículo 133 de la Constitución federal (Jurisprudencia P./J. 74/99).

---

1 Caso de desaparición forzada del activista Rosendo Radilla, ocurrida en el año de 1974 y atribuida a militares en el ambiente de la guerrilla que operaba en el estado de Guerrero, México.

2 Véase Corte IDH (2011).

3 La consulta formulada por el entonces ministro presidente, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, respecto al trámite que se le debería dar a la sentencia pronunciada por la Corte IDH en el caso Rosendo Radilla VS. Estados Unidos Mexicanos.

4 Emitir una declaración acerca de la posible participación del Poder Judicial de la Federación en la ejecución de la sentencia emitida por la Corte IDH.

- Su ejercicio debe desplegarse sobre las leyes cuya aplicación se cuestiona, sin que sea necesario que se formule expresamente la violación de los derechos humanos.
- El ejercicio de dicho control, para resolver los asuntos contenciosos, se debe desarrollar en tres etapas: 1. La primera, a través de una interpretación conforme en sentido amplio. 2. De no ser suficiente, se realizará una interpretación conforme en sentido estricto. 3. Como última solución, se reconoce a los jueces de todo el país la facultad de inaplicar la ley.
- Las autoridades no jurisdiccionales deben interpretar los derechos humanos de la manera que más los favorezca, sin que estén facultados para inaplicar las leyes en los casos concretos.

Decisión que dio lugar a que la SCJN emitiera los criterios siguientes:

- SENTENCIAS EMITIDAS POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. SON VINCULANTES EN SUS TÉRMINOS CUANDO EL ESTADO MEXICANO FUE PARTE EN EL LITIGIO (Tesis P. LXV/2011, Novena Época).
- CRITERIOS EMITIDOS POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS CUANDO EL ESTADO MEXICANO NO FUE PARTE. SON ORIENTADORES PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEAN MÁS FAVORABLES A LA PERSONA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL (Tesis P. LXVI/2011, Novena Época).
- CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN UN MODELO DE CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD (Tesis P. LXVII/2011, Novena Época).
- PARÁMETRO PARA EL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS (Tesis P. LXVIII/2011, Novena Época).

- PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS (Tesis P. LXIX/2011, Novena Época).
- SISTEMA DE CONTROL CONSTITUCIONAL EN EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO (Tesis P. LXX/2011, Novena Época).

En esa medida, se procura describir a grandes rasgos el resultado de sumar el control de convencionalidad en comento a los controles de constitucionalidad y legalidad que, desde las últimas reformas constitucionales del año 2007 (DOF 2007) y legal de 2008 (DOF 2008b), rigen a la justicia electoral, cuyo despliegue corresponde, en ambos casos, al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) así como a los tribunales electorales de las entidades federativas, por lo que se refiere únicamente al control de legalidad.

Este trabajo también aspira a presentar algunas reflexiones de por qué ese nuevo modelo de justicia electoral debe, sin mayor retraso, ser asimilado por los partidos políticos en sus instancias internas de solución de conflictos, tanto de sus militantes entre sí como de los militantes contra sus órganos partidarios, así como entre estos mismos órganos partidarios.

La relevancia de este punto radica en que desde la reforma constitucional en materia electoral del año 2007, a la que se hizo referencia anteriormente, el Constituyente permanente impuso, en el artículo constitucional 99, párrafo cuarto, fracción V, a los afiliados de los partidos políticos, que, para acceder a la jurisdicción que imparte el TEPJF, aduciendo violaciones a sus derechos por el partido político al que se encuentren afiliados, tendrán que haber agotado previamente las instancias de solución de conflictos previstas en sus normas internas.

Esto cobra particular importancia porque ya nadie cuestiona que los derechos político-electorales de los ciudadanos, de asociación, de afiliación así como de votar y ser votados, entre otros, son derechos humanos y que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen, en-

tre otras obligaciones, la de promoverlos, respetarlos, protegerlos y garantizarlos, según reza el artículo 1° de la ley fundamental.

En mi opinión, a los partidos políticos, por su carácter de entidades de interés público y atendiendo a sus fines constitucionales, de acuerdo con el artículo 41, base I, les resultan aplicables obligaciones similares respecto de los derechos de sus afiliados. Esto es así, en pocas palabras, debido a que nuestro modelo democrático está construido, en este momento, sobre un régimen de partidos políticos, lo que los coloca en el centro alrededor del cual gira el ejercicio de los derechos político-electorales de los ciudadanos.

Todo ello ocasiona, como intentaré explicar en las próximas páginas, que los partidos políticos también tengan, entre otras, la obligación de rediseñar sus instancias internas de solución de conflictos, a fin de armonizarlas con el nuevo modelo de justicia electoral al que se hizo referencia, y de ese modo contribuir a la máxima tutela de los derechos humanos, de los cuales, por su especial naturaleza, también son corresponsables.

A continuación daré respuesta a cómo ha evolucionado el tema de la justicia partidaria desde la perspectiva de los ordenamientos legales federales en materia electoral.

Evolución de las instancias de justicia partidaria conforme a la legislación electoral federal de 1987 a 1996

Código Federal Electoral de 1987[5] (periodo 1987-1990)

El examen del ordenamiento jurídico referido permite concluir que entre sus preceptos no existe antecedente alguno del cual pudiera asomarse, aunque tímidamente, un indicio de que la naciente justicia electoral abarcara a las determinaciones de los partidos políticos nacionales.

Sobre los partidos políticos, el artículo 32 establecía los requisitos que sus estatutos tenían que cumplir, entre los cuales no figuran las instancias

[5] Expedido el 21 de diciembre de 1987.

de solución de conflictos. Empero, no debe pasarse por alto que sí se obligaba a que se establecieran, según la fracción VI, las sanciones aplicables a los miembros que infringieran sus disposiciones internas.

Tocante a la justicia electoral, los artículos 318, 323, 327, 336 y 337 señalaban que mientras la Comisión Federal Electoral (CNE) conocería del recurso de revocación interpuesto en contra de sus propios actos, las comisiones estatales de vigilancia conocerían los recursos de revisión interpuestos en contra de los actos de las delegaciones del Registro Nacional de Electores (RNE), y las comisiones locales electorales lo harían respecto de los recursos de revisión interpuestos en contra de los actos de los comités distritales electorales. En cambio, el Tribunal Contencioso Electoral conocería de los recursos de apelación que se promovieran en contra de las resoluciones recaídas a los recursos de revisión, así como del recurso de queja que procedería contra los resultados en el acta de cómputo distrital, para hacer valer las causales de nulidad de la votación recibida en casilla o de una elección.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990[6] (1990-1996)

Sin lugar a dudas, se puede afirmar que el precedente más importante se localiza en este cuerpo legal, puesto que en el artículo 27, párrafo 1, inciso g, se indicaba que los estatutos de los partidos políticos tenían que establecer *las sanciones aplicables a los miembros que infringieran sus disposiciones internas y los correspondientes medios y procedimientos de defensa.* Disposición cuyo contenido ya en nada variaría hasta 1994.

También sobresale que, a partir de ese año, en el artículo 82, párrafo 1, inciso h, el Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE) contaba, entre otras atribuciones, con la de vigilar que las actividades de los parti-

[6] Expedido el 14 de agosto de 1990 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de agosto de 1990.

dos políticos nacionales se desarrollaran con apego al mencionado código y cumplieran con las obligaciones a que están sujetos.

Respecto a la justicia electoral, los artículos 294 y 295 expresaban que fuera de proceso electoral eran procedentes los recursos de aclaración, revisión y apelación, los primeros dos de la competencia de los diversos órganos del IFE mientras el último correspondía a la Sala Central del Tribunal Federal Electoral (TFE). En cambio, durante el proceso electoral federal eran procedentes los recursos de revisión, apelación e inconformidad, recayendo el primero de ellos en el Consejo del IFE jerárquicamente superior al que emitió el acto reclamado, mientras que los últimos dos eran de las competencias de las salas central y regionales del TFE, según correspondiera. La posterior creación de la Sala de Segunda Instancia del propio Tribunal, con la reforma legal de 1993, tampoco generó modificación alguna en ese *statu quo.*

Como se puede apreciar, toda la justicia electoral se concentraba en torno de las actividades del IFE, se encontrara en curso o no un proceso electoral federal.

No pasa inadvertido que los artículos 342 y 343 regulaban que los partidos políticos podían ser sancionados con multas de 50 a 5,000 veces el salario mínimo general diario vigente en el DF, cuando incumplieran con las resoluciones o acuerdos de los órganos del IFE; así como que el IFE podía comunicar a la Sala Central del TFE las irregularidades en que hubiera incurrido un partido político, para los efectos de la imposición de la multa. Pero, al menos de la referida ley y sus reformas de 1993, no se desprende indicio alguno en el sentido de que tales previsiones pudieran tener relación directa con el tema en estudio.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (1996)[7]

La reforma constitucional en materia electoral de 1996 (DOF 1996a), generó que se hicieran modificaciones de gran calado en el Cofipe, al escindir de sus páginas el tema de la justicia electoral. Ello dio como resultado un importante número de reformas a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación así como la expedición de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, entre otras, con motivo de la incorporación del TFE al Poder Judicial de la Federación, con la consecuente creación del TEPJF.

Sin embargo, continuaron intocadas las disposiciones relacionadas con el contenido de los estatutos de los partidos políticos, así como con las atribuciones de vigilancia a cargo del IFE.

En cambio, el procedimiento sancionatorio en contra de los partidos políticos tuvo una variación sustancial, al trasladarse el mencionado procedimiento del TFE al Consejo General del IFE, como se puede leer en los numerales 269 y 270 del citado cuerpo legal.

La justicia electoral en el ámbito de los partidos políticos en el periodo 1996-2007

Es sabido que el control de la constitucionalidad y legalidad de los actos, omisiones y resoluciones en que los partidos políticos figuran como responsables y sus afiliados como demandantes, en el ámbito federal, ha tenido en el periodo de 1996 a 2007 un proceso evolutivo (Castillo 2004) que puede ser resumido, a grandes rasgos, en las etapas y con las particularidades siguientes:

[7] Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 22 de noviembre de 1996.

Inimpugnabilidad de los actos y resoluciones de los partidos políticos

En la primera fase, se consideró la inviabilidad de que los ciudadanos pudieran impugnar directamente ante los tribunales electorales los actos o resoluciones de los partidos políticos a los que se encontraban afiliados, entre otras causas, porque el sistema de medios de impugnación en materia electoral sólo reconocía como parte demandada a las *autoridades* electorales y, al no tener los partidos políticos ese carácter, no se les consideraba como potenciales responsables de violaciones de los derechos de sus afiliados. El dato más representativo lo constituyó la entonces tesis de jurisprudencia S3ELJ 15/2001 de rubro "JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. ES IMPROCEDENTE CONTRA ACTOS DE PARTIDOS POLÍTICOS" (TEPJF 2003, 118-9), cuyos tres precedentes fueron las sentencias recaídas a los expedientes SUP-JDC-12/97, SUP-JDC-9/2000 y SUP-JDC-242/2000.

Impugnabilidad de los actos y resoluciones de los partidos políticos en vía indirecta

La siguiente etapa se caracterizó por considerar que los actos y resoluciones de los partidos políticos podían ser revisables a través de la impugnación de los actos y resoluciones de las autoridades electorales que guardaran relación con las actividades de los partidos políticos, como ocurría, por ejemplo, cuando un partido político solicitaba el registro de un candidato, la autoridad electoral otorgaba ese registro y dicha decisión era impugnada por quién estimaba que la selección y registro de ese candidato no se había ajustado a la normativa partidaria.

De ese modo, se aceptó que al figurar como responsable una autoridad electoral, el justiciable podía cuestionar en forma directa el actuar de la autoridad electoral y de manera indirecta la manera en que se había conducido el partido político, tal como puede consultarse en la otrora tesis de jurisprudencia S3ELJ 23/2001 de la Sala Superior del TEPJF de rubro

"REGISTRO DE CANDIDATURAS. ES IMPUGNABLE SOBRE LA BASE DE QUE LOS CANDIDATOS NO FUERON ELECTOS CONFORME A LOS ESTATUTOS DEL PARTIDO POSTULANTE" (TEPJF 2003, 205-8). Siendo todos sus precedentes asuntos del año 2000.

Una vía similar podemos encontrar cuando, a través del procedimiento sancionador previsto en el artículo 270 del Cofipe (DOF 1996b), el IFE contaba con facultades para conocer de las infracciones de los partidos políticos a los derechos de sus militantes, y dichas determinaciones podían ser recurridas ante el TEPJF, el cual, incluso, determinó que la referida vía administrativa era la idónea para que los afiliados pudieran alcanzar las restitución de sus derechos partidarios, como se puede leer en el rubro de la tesis S3EL 007/2001 de rubro "DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES. SU VIOLACIÓN POR PARTE DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NO SÓLO FACULTA AL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL A IMPONER LA SANCIÓN CORRESPONDIENTE, SINO LO CONSTRIÑE TAMBIÉN A RESTITUIR AL EFECTADO EN EL GOCE DEL DERECHO VIOLADO" (TEPJF 2003, 383-4).

Impugnabilidad directa de los actos y resoluciones de los partidos políticos previo cumplimiento del principio de definitividad

La etapa previa a la actual quedó marcada por el reconocimiento de la recurribilidad directa ante el TEPJF de los actos y resoluciones de los partidos políticos por los afiliados que se sintieran afectados en sus derechos partidarios. Dicho criterio se desprende en toda su plenitud de la tesis de jurisprudencia S3ELJ 003/2003 de rubro "JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO ELECTORALES DEL CIUDADANO. PROCEDE CONTRA ACTOS DEFINITIVOS E IRREPARABLES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS" (TEPJF 2005, 161-4), que fue de la mano con la diversa jurisprudencia histórica S3ELJ 004/2003 de rubro "MEDIOS DE DEFENSA INTERNOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. SE DEBEN AGOTAR PARA

CUMPLIR EL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD" (TEPJF 2005, 178-81), cuya importancia para el presente trabajo hace necesaria la transcripción de su texto y, por ende, su lectura puntual:

> La interpretación sistemática y funcional de los artículos 41 y 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 27, apartado 1, inciso g); 30 y 31, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con el artículo 10, apartado 1, inciso d), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, permite arribar a la conclusión de que los medios de defensa que los partidos políticos tienen obligación de incluir en sus estatutos, conforme al citado artículo 27, forman parte de los juicios y recursos que se deben agotar previamente, por los militantes como requisito de procedibilidad, para acudir a los procesos impugnativos establecidos en la legislación electoral, en defensa de sus derechos político-electorales que estimen conculcados por parte de los órganos o dirigentes de un partido político, siempre y cuando: 1. Los órganos partidistas competentes estén establecidos, integrados e instalados con antelación a los hechos litigiosos; 2. Se garantice suficientemente la independencia e imparcialidad de sus integrantes; 3. Se respeten todas las formalidades esenciales del procedimiento exigidas constitucionalmente, y 4. Que formal y materialmente resulten eficaces para restituir a los promoventes en el goce de sus derechos político-electorales transgredidos. De manera que, cuando falte algún requisito o se presenten inconvenientes a que su inexistencia da lugar, no existe el gravamen procesal indicado, sino que tales instancias internas quedan como optativas, ante lo cual el afectado podrá acudir directamente a las autoridades jurisdiccionales, per saltum, siempre y cuando acredite haber desistido previamente de las instancias internas que hubiera iniciado, y que aún no se hubieran resuelto, a fin de evitar el riesgo de la existencia de dos resoluciones contradictorias. Para arribar a la anterior conclusión, se tiene en cuenta lo siguiente: Los partidos políticos

están elevados constitucionalmente al rango de entidades de interés público, en razón de las importantes actividades que la Carta Magna les confiere, como: a) promover la participación del pueblo en la vida democrática, b) contribuir a la integración de la representación nacional, y c) hacer posible, como organización de ciudadanos, el acceso de éstos al ejercicio del poder público. Para la realización de estos fines, el Estado tiene la obligación de otorgarles prerrogativas, e incluso la ley secundaria les confiere el monopolio para la postulación de candidatos, circunstancias que los erige en protagonistas indispensables de los procesos electorales y les otorga un estatus de relevancia frente a los ciudadanos, incluyendo a los de su propia membrecía. Los ciudadanos ingresan a un partido político con el cúmulo de derechos fundamentales consignados en la Constitución y en las leyes, los que se incrementan y robustecen con los que adquieren dentro del partido, pues el derecho de asociación política para formar parte de un partido, tiene por objeto que los ciudadanos, al unirse con otros, puedan potenciar y optimizar sus derechos político-electorales. Por la interacción que puede tener lugar al interior del partido político, es posible que tales derechos resulten violados. Los partidos políticos requieren del establecimiento de un conjunto de medios de impugnación a favor de sus militantes, en virtud de que, según se infiere de las disposiciones constitucionales interpretadas y de su naturaleza, deben ser entidades regidas por postulados democráticos, dentro de los cuales, conforme a lo establecido en el artículo 27 citado, resulta indispensable la institución de medios efectivos y eficaces de defensa del conjunto de derechos político-electorales de los militantes, frene la actuación de los órganos directivos del partido que los vulneren. La jurisdicción corresponde exclusivamente a los órganos del Estado idóneos para su ejercicio, y no puede delegarse, sino por una ley sustentada constitucionalmente, de lo cual se concluye que la facultad de los partidos políticos para establecer en sus estatutos las instancias encaminadas a la resolución, prima facie, de sus conflictos jurídicos internos, sin consti-

tuir el ejercicio de la función jurisdiccional exclusiva del Estado, es una función equivalente a la jurisdicción, que los coloca en condiciones de alcanzar la calidad de organizaciones democráticas, pues con esos medios de defensa se puede conseguir, en principio el objeto de la función jurisdiccional, consistente en remediar la violación de los derechos político-electorales de los militantes, con lo cual la acción de los tribunales jurisdiccionales estatales queda como última instancia. La instrumentación de esas instancias internas debe apegarse a los mandamientos constitucionales y legales establecidos para la jurisdicción, lo que inclusive debe ser verificado por la máxima autoridad electoral administrativa, como requisitos sine qua non para su entrada en vigencia, según lo previsto por los artículos 30 y 31 en cita, lo que sitúa a los estatutos partidarios en un rango superior a los de otras asociaciones; asimismo, esta obligación de os partidos políticos de instrumentar medios de defensa para sus militantes, se traduce en la correlativa carga para estos de emplear tales instancias antes de ocurrir a la jurisdicción del Estado, a fin de garantizar, al máximo posible, la capacidad autoorganizativa de los partidos políticos en ejercicio de la más amplia libertad, pero asegurar, al mismo tiempo, el respeto irrestricto a los derechos individuales de sus miembros, dejando a salvo la garantía esencial que representa para éstos la jurisdicción. Lo anterior encuentra armonía con la interpretación gramatical del artículo 10, apartado 1, inciso d), de referencia, pues la expresión utilizada por el precepto cuando establece los medios previstos en las leyes federales o locales, no determina que se trate de medios creados y regulados directa y totalmente por tales leyes, sino sólo que los haya previsto, por lo que es admisible que el legislador disponga en la ley (prevea) la obligación de establecer la clase de medios de impugnación intrapartidista, aunque remita para su regulación a los estatutos de los partidos; supuesto que se da con el artículo 27, apartado 1, inciso g) que se interpreta.

Considero que no se requiere explicación adicional alguna porque, como se puede apreciar, dicha jurisprudencia se justificaba por sí misma. Nadie pone en tela de juicio que este criterio prácticamente fue asimilado por los ordenamientos legales vigentes en la materia electoral federal y que, por su relevancia, la Sala Superior del TEPJF determinara reconocerle el carácter de jurisprudencia histórica.

Ahora bien, de dicha etapa, igualmente debemos destacar el posterior criterio jurisprudencial todavía vigente (jurisprudencia 05/2005), de rubro "MEDIO DE IMPUGNACIÓN INTRAPARTIDARIO, DEBE AGOTARSE ANTES DE ACUDIR A LA INSTANCIA JURISDICCIONAL, AUN CUANDO EL PLAZO PARA SU RESOLUCIÓN NO ESTÉ PREVISTO EN LA REGLAMENTACIÓN DEL PARTIDO POLÍTICO" (TEPJF 2011, 374-5).

Por su parte, a la actual integración de la Sala Superior del TEPJF, ha correspondido en el último lapso de esa etapa evolutiva la emisión, entre otros criterios trascendentales, de la jurisprudencia 9/2007, de rubro "*PER SALTUM.* EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO DEBE PROMOVERSE DENTRO DEL PLAZO PARA LA INTERPOSICIÓN DEL MEDIO DE DEFENSA INTRAPARTIDARIO U ORDINARIO LEGAL" (TEPJF 2011, 429-30); de la jurisprudencia 11/2007 de rubro "*PER SALTUM*. LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA ES CORRECTA CUANDO SE REALIZA ANTE LA AUTORIDAD EMISORA DEL ACTO RECLAMADO O ANTE LA QUE CONOCE DEL MEDIO DE IMPUGNACIÓN ORDINARIO DEL CUAL DESISTE EL PROMOVENTE" (TEPJF 2011, 431-2); y de la jurisprudencia 9/2008 de rubro "PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD. EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO ES EL MEDIO IDÓNEO PARA LOGRAR LA RESOLUCIÓN DEL RECURSO INTRAPARTIDISTA Y EL CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN DE AGOTAR LA CADENA IMPUGNATIVA" (TEPJF 2011, 457-9).

Considero que este breve repaso permitirá tener un acercamiento suficiente y necesario al de suyo complejo proceso evolutivo de la justicia

electoral en el ámbito de los partidos políticos, el cual facilitará, ahora, comprender la última etapa en que actualmente se encuentra este tema.

La justicia electoral en el ámbito partidario conforme a la reforma constitucional en materia electoral de 2007

La respuesta a dicho planteamiento hace obligado a acudir a las fuentes originarias, con los resultados siguientes:

Prácticamente, la exposición de motivos de la *Iniciativa con proyecto de decreto para reformar diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) en materia electoral* (TEPJF 2008a), fechada el 31 de agosto de 2007, no arroja luz alguna sobre las causas que dieron origen a los actuales artículos 41, base I, último párrafo, así como 99, párrafo cuarto, fracción V, de la ley fundamental, cuyas disposiciones, esencialmente, previenen, por una parte, *que las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que señalen la Constitución y la ley;* y, por otro lado, *que los ciudadanos que aduzcan violaciones a sus derechos político-electorales por el partido político al que se encuentran afiliados sólo podrán acudir a la jurisdicción del TEPJF cuando hubieran agotado previamente las instancias internas de solución de conflictos previstas en las normas internas, para lo cual la ley establecerá los plazos y las reglas aplicables*.

En cambio, los dictámenes de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; de Radio y Televisión y Cinematografía, y de Estudios Legislativos de la H. Cámara de Senadores, así como de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Gobernación, con la opinión de la Comisión de Radio y Televisión y Cinematografía de la H. Cámara de Diputados, ambos respecto del proyecto de decreto de reformas a la CPEUM, en materia de reforma electoral, del 11 y 13 de septiembre de 2007 (TEPJF 2008a, 163-7), respectivamente, en que sobre cada uno de esos apartados puede leerse lo siguiente:

Comisiones de la Cámara de Senadores

[…]

La adición de un tercer párrafo en la Base I del mismo artículo 41, para delimitar la intervención de las autoridades electorales en la vida interna de los partidos políticos a lo que señalen la Constitución y la ley, se considera de aprobar en virtud del propósito general que anima la reforma en el sentido de consolidar un sistema de partidos políticos que cuente con un marco legal definido.

Al respecto, la iniciativa propone la siguiente redacción:

> **"Las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que señalen esta Constitución y la ley".** §

Las Comisiones Unidas consideran que es de aprobarse por lo siguiente: la extrema judicialización de los asuntos internos de los partidos políticos es un fenómeno negativo para la democracia mexicana; son varias las causas del tal fenómeno, pero quizá la más importante sea la continuada práctica de la autoridad jurisdiccional federal de realizar la interpretación de las normas constitucionales y legales en materia de vida interna de partidos, situación que ha derivado en la indebida práctica de sustituir la ley dictada por el Poder Legislativo a través de sentencias emitidas por las salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que dan lugar a una compleja y vasta jurisprudencia en la materia, que a su vez retroalimenta la judicialización de la política a extremos cada vez mayores. Ésa no fue la intención ni el espíritu de la reforma electoral de 1996, que instauró el Tribunal Electoral y definió sus facultades y competencias.

§ Énfasis añadido.

La propuesta en comento dará lugar a la reforma de la ley secundaria, a fin de perfeccionar la obligación de los partidos políticos de contar, en sus propias normas y en sus prácticas cotidianas, con órganos internos para la protección eficaz y expedita de los derechos de sus afiliados, sin dilaciones ni subterfugios que hagan nugatorio el ejercicio de los derechos de los militantes.

[…]

En la fracción V, del artículo 99, la Iniciativa bajo dictamen propone una adición a su parte final con el propósito de establecer la carga procesal para los ciudadanos que consideren afectados sus derechos políticos por el partido al que estén afiliados, de otorgar previamente las instancias partidistas antes de acudir al Tribunal Electoral. La propuesta es congruente con el sentido general que anima a los promoventes, compartido por estas Comisiones Unidas, de fortalecer la vida interna de los partidos políticos evitando la continua e indebida judicialización de sus procesos internos. Como organizaciones de ciudadanos, los partidos políticos deben establecer normas claras y organismos internos, con procedimientos sencillos y expeditos, para dirimir las controversias que llegan a suscitarse entre sus afiliados y sus órganos de dirección. Sólo agotadas esas instancias internas, queda el recurso garantizado por la Constitución y la ley, de acudir ante el TEPJF.

En consecuencia, la fracción V en comento quedaría como sigue:

> **“V. Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, en los términos que señalen esta Constitución y las leyes. Para que un ciudadano pueda acudir a la jurisdicción del Tribunal por violaciones a sus derechos por el partido político al que se encuentre afiliado, deberá haber agotado previamente las instancias de solu-**

ción de conflictos previstas en sus normas internas, la ley establecerá las reglas y plazos aplicables" §

Comisiones de la Cámara de Diputados

[…] Se adiciona un nuevo tercer párrafo a la Base en comento, a fin de delimitar los ámbitos de competencia de las autoridades electorales en los asuntos internos de los partidos a los que señalen expresamente la Constitución y la ley. Lo anterior es de aprobarse a la luz de la experiencia que se ha vivido en la década transcurrida desde la reforma de 1996, marcada por la creciente y muchas veces injustificada judicialización de la política partidista.

[…] En la fracción V del artículo 99 se establece la carga procesal para los ciudadanos que consideren afectados sus derechos políticos pro el partido al que estén afiliados de agotar previamente las instancias partidistas antes de acudir al Tribunal Electoral. La ley habrá de establecer las reglas y plazos a fin de evitar que los afiliados a los partidos políticos se vean privados, mediante subterfugios, del derecho a obtener resoluciones prontas, expeditas y justas, en los casos de violación de sus derechos partidistas como militantes. […]

En mi opinión, tales consideraciones permiten sostener que la parte conducente de dicha reforma constitucional buscó consolidar un sistema de partidos políticos que contara con un marco legal definido, para alcanzar lo siguiente:

- Evitar la extrema judicialización de los asuntos internos de los partidos políticos.
- Perfeccionar la obligación de los partidos políticos de contar, en sus propias normas y en sus prácticas cotidianas, con órganos in-

§ Énfasis añadido.

ternos para la protección eficaz y expedita de los derechos de sus afiliados, sin dilaciones ni subterfugios que hagan nugatorio el ejercicio de los derechos de los militantes.

- Establecer la carga procesal para los ciudadanos que consideren afectados sus derechos políticos por el partido al que estén afiliados, de agotar previamente las instancias partidistas antes de acudir al Tribunal Electoral, para fortalecer la vida interna de los partidos políticos.

No se pasa por alto que el Constituyente permanente siempre consideró que sólo agotadas esas instancias internas quedará el recurso, garantizado por la Constitución y la ley, de acudir ante el TEPJF.

Iguales condiciones se impusieron en el ámbito electoral de las entidades federativas, como puede leerse en el artículo 116, fracción IV, incisos f y m, de la propia ley fundamental.

Además, tampoco puede desconocerse que la reforma constitucional apuntada, en forma por demás evidente, se nutrió de los criterios jurisprudenciales del TEPJF, especialmente de aquellos que reconocieron la relevancia de que los conflictos internos de los partidos políticos, en primer lugar, fueran resueltos por sus instancias internas de solución.

Sólo resta recordar que la citada reforma constitucional fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del 13 de noviembre de 2007.

La justicia electoral en el ámbito partidario conforme a la reforma legal en materia electoral de 2008

La exposición de motivos del vigente Cofipe (DOF 2008a) sobre el tema en estudio, expresa la justificación siguiente:

> […] Se propone la adecuación de los derechos y obligaciones de los partidos políticos, ello con el propósito de fortalecer la regulación aplicable a su vida interna, en consonancia con la disposición constitucio-

nal que establece que las autoridades electorales solamente podrán intervenir en tales asuntos en los términos que señale la ley.

Las normas que regulan la existencia y contenidos de los documentos básicos de los partidos políticos se perfeccionan, llevando a la ley diversos criterios establecidos por el Tribunal Electoral a través de la jurisprudencia. Al mismo tiempo, se desarrolla, como corresponde a la norma secundaria, la nueva disposición constitucional que establece a las autoridades electorales, administrativas y jurisdiccionales, la obligación de ceñir su intervención en los asuntos internos de los partidos a lo que señale la norma legal, así como la obligación que la norma máxima impone a los ciudadanos afiliados a los partidos políticos antes de acudir a la autoridad electoral para la protección de sus derechos.

Un fenómeno no deseable que se presenta desde hace varios años es la creciente judicialización de la vida de los partidos; afirmamos que se trata de un fenómeno negativo en tanto contradice el sentido de éstos como organizaciones de ciudadanos a los que une una misma ideología, programa y reglas entre todos convenidas.

Si bien los partidos son, por definición constitucional, entidades de interés público, no son ni deben ser convertidos en entes públicos ubicados en la esfera del Estado. Fortalecer el papel de los partidos como organizaciones de ciudadanos supone que su vida interna se desarrolle, primero que nada, bajo sus propias normas estatutarias, las que deben establecer los medios y mecanismos de defensa para asegurar el ejercicio democrático de los derechos y obligaciones de sus afiliados.

En esa perspectiva es que la presente Iniciativa contempla la incorporación en el Cofipe de normas que permitirán a los partidos y a sus afiliados desarrollar su vida interna sin estar sujetos al cuestionamiento inmediato ante las autoridades electorales respecto de asuntos y decisiones que constituyen materias en las que, con apego a normas democráticas, cada partido puede y debe resolver internamente, y solamente una vez agotadas esas instancias, dejar abierta y garantizada la vía de la queja o denuncia ante las autoridades electorales […]

En similares términos se pronunciaron las Comisiones Unidas de Gobernación y Estudios Constitucionales de la H. Cámara de Senadores, así como la Comisión de Gobernación de la H. Cámara de Diputados, en sus respectivos dictámenes (TEPJF 2008b, esp. 2).

Ahora bien, en lo que al caso interesa, es de destacarse, del capítulo sexto "De los asuntos internos de los partidos políticos", del título segundo "De la constitución, registro, derechos y obligaciones", del libro segundo "De los partidos políticos", del Cofipe vigente, el contenido del artículo 46, que a la letra dice:

1. Para los efectos de lo dispuesto en el párrafo final de la Base I del artículo 41 de la Constitución, los asuntos internos de los partidos políticos comprenden el conjunto de actos y procedimientos relativos a su organización y funcionamiento, con base en las disposiciones previstas en la propia Constitución, en este Código, así como en el Estatuto y reglamentos que aprueben sus órganos de dirección.
2. Las autoridades electorales, administrativas y jurisdiccionales, solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que establecen la Constitución, este Código y las demás leyes aplicables.
3. Son asuntos internos de los partidos políticos:
   a) La elaboración y modificación de sus documentos básicos;
   b) La determinación de los requisitos y mecanismos para la libre y voluntaria afiliación de los ciudadanos a ellos;
   c) La elección de los integrantes de sus órganos de dirección;
   d) Los procedimientos y requisitos para la selección de sus precandidatos y candidatos a cargos de elección popular; y
   e) Los procesos deliberativos para la definición de sus estrategias políticas y electorales, y en general, para la toma de deci-

siones por sus órganos de dirección y de los organismos que agrupen a sus afiliados;

4. Todas las controversias relacionadas con los asuntos internos de los partidos políticos serán resueltas por los órganos establecidos en sus estatutos para tales efectos, debiendo resolver en tiempo para garantizar los derechos de los militantes. Sólo una vez que se agoten los medios partidistas de defensa los militantes tendrán derecho de acudir ante el Tribunal Electoral.

Cobra particular relevancia, para el caso en estudio, el artículo 27, párrafo 1, inciso g, del mismo ordenamiento legal, cuando dispone que los estatutos de los partidos políticos establecerán:

> Las sanciones aplicables a los afiliados que infrinjan sus disposiciones internas y los correspondientes medios y procedimientos de defensa, **así como los órganos partidarios permanentes encargados de la sustanciación y resolución de las controversias. Las instancias de resolución de conflictos internos nunca serán más de dos, a efecto de que las resoluciones se emitan de manera pronta y expedita.**[§]

En coincidencia con lo anterior, se realizaron las reformas legales a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJF) así como a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME), publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 1° de julio de 2008.

La LOPJF, en sus numerales 186, fracción III, inciso c; 189, fracción I; inciso e, y 195, fracción IV, inciso d, en lo que respecta a las atribuciones del TEPJF y sobre la competencia de cada una de sus Salas, Supe-

[§] Énfasis añadido.

rior y regionales, para resolver el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

Por su parte, los artículos 10, párrafo 1, inciso d, y 80, párrafo 3, de la LGSMIME, al establecerse como una causa de improcedencia de los medios de impugnación federal así como de un requisito de procedibilidad del aludido juicio ciudadano.

Sobre este punto, la experiencia judicial tiene un importante precedente en materia de diseño de aparatos de justicia partidaria.

En efecto, conviene recordar, en forma muy sintética, el caso que se presentó en el Partido del Trabajo y que quedó documentado en los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano identificados bajo las claves SUP-JDC-2638/2008 y SUP-JDC-2639/2008 acumulados, en que, entre otros temas sobresalientes, por sentencia del 27 de enero de 2010, la Sala Superior del TEPJF resolvió declarar fundados los agravios en torno a que de los estatutos se desprendía que las comisiones de garantías, justicia y controversias (nacional y locales), sólo formulaban un dictamen, de suerte que eran las comisiones ejecutivas, en primera instancia, y los consejos políticos, actuando en segunda instancia, los que participaban en la resolución de las controversias, por lo que se concluyó que, contrariamente a lo ordenado en el Cofipe, no se preveía en los estatutos un órgano de justicia autónomo e independiente.

Además, se puntualizó que del análisis de los medios de impugnación y de las autoridades partidarias se advertía que no se contemplaban los requisitos mínimos necesarios que dieran certeza y seguridad a los justiciables, dada la existencia de vaguedad y ambigüedad en los procedimientos impugnativos internos.

Consideraciones por las cuales se ordenó al mencionado instituto político, subsanar las aludidas deficiencias.

Todavía por resolución incidental del 23 de febrero de 2011,[8] la Sala Superior determinó, sobre el tema en estudio, que el citado partido políti-

[8] Aprobada por mayoría de votos, con el disenso del magistrado Flavio Galván Rivera.

co incumplió la sentencia arriba apuntada, debido a que le ordenó regular la integración de sus órganos de justicia partidaria con un número de integrantes sensiblemente menor al propuesto, ya que los artículos 51, 55 bis 12 y 79 de los estatutos en estudio establecían, respectivamente, que los órganos de justicia intrapartidaria estarían integrados de la forma siguiente: a) la Comisión Nacional de Garantías, Justicia y Controversias, por 50 miembros, b) la Comisión Nacional de Derechos, Legalidad y Vigilancia, por 50 miembros, y c) las Comisiones de Garantías, Justicia y Controversias estatales o del Distrito Federal, por 20 miembros.

La estructura de dicho aparato de solución de conflictos se consideró más propia de una entidad de naturaleza deliberativa política y representativa que de un órgano con funciones similares a la jurisdiccional, que debe resolver de manera pronta y expedita.

Por tanto, la Sala Superior del TEPJF ordenó al citado partido político, en la resolución interlocutoria, que, sin demérito de garantizar que los instancias de solución de conflictos fueran distintas a las instancias de dirección, de índole jurisdiccional y no política y, sobre todo, que garantizara suficientemente su autonomía, independencia e imparcialidad, se redujera de manera importante el número de integrantes de cada una de esas comisiones.

Una vez agotado ese caso particular, a continuación se ofrece un panorama general de las instancias de solución de conflictos, actualmente en funcionamiento, dentro de cada uno de los siete partidos políticos nacionales que cuentan con registro ante el IFE.

Situación actual de las instancias partidarias nacionales de solución de conflictos

Un vistazo a las normativas partidarias, porque un examen más detallado nos distraería del objetivo central, arroja el escenario siguiente:

Partido Acción Nacional (PAN)[9]

Corresponde a las comisiones de orden de los consejos nacional y estatales conocer de la imposición de sanciones a sus afiliados, de acuerdo con el artículo 16 de los Estatutos del PAN (DOF 2008c), cuyo funcionamiento se sujetará a los numerales 56 a 60, así como 80 a 85, de la citada normativa, respectivamente; así como, de conformidad con lo previsto en el Reglamento sobre Aplicación de Sanciones.

Por su parte, las comisiones nacional y estatales de elecciones se erigirán en las instancias que conocerán del sistema de solución de controversias relacionados con los procesos de selección de candidatos a cargos de elección popular, en términos del numeral 36 bis, apartado D, de los propios estatutos, junto con lo previsto en el Reglamento de Selección de Candidatos a Cargos de Elección Popular.

Partido Revolucionario Institucional (PRI)[10]

El título sexto de los Estatutos del PRI,[11] denominado "Justicia Partidaria", da cuenta de que ésta se deposita, incluyendo la imposición de sanciones, en las comisiones nacional, estatales y del Distrito Federal de justicia partidaria, conforme a la estructura y diseño planteados en los numerales 211 a 215, las cuales operarán en términos del Reglamento Interno de las Comisiones Nacional, Estatales y del Distrito Federal de Justicia Partidaria; impondrán las sanciones en términos del Reglamento de las Comisiones Nacional, Estatales y del Distrito Federal de Justicia Partidaria, Sanciones; así como conocerán de los juicios y recursos a que se refiere el Reglamento de Medios de Impugnación del propio instituto político.

---

9 Normativa consultada en (PAN).

10 Normativa consultada en (PRI).

11 Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 3 de marzo de 2011.

Partido de la Revolución Democrática (PRD)[12]

Respecto a este instituto político, el capítulo II del título octavo, compuesto por los numerales 133 a 147 de los Estatutos del PRD,[13] hace recaer en la Comisión Nacional de Garantías la función jurisdiccional para conocer sobre los derechos de los afiliados y resolver aquellas controversias que surjan entre los órganos del partido y entre sus integrantes, dentro de la vida internada de ese partido político nacional.

Dicha comisión —en el cumplimiento de sus funciones— y sus militantes —en el ejercicio de sus derechos— se ajustarán al Reglamento General de Elecciones y Consultas, al Reglamento de la Comisión Nacional de Garantías, al Reglamento de Disciplina Interna, así como al Reglamento de Ética y de la Comisión de Vigilancia y Ética.

Partido del Trabajo (PT)[14]

De conformidad con los artículos 51 a 55 bis15 de los Estatutos del PT,[15] la justicia partidaria se deposita en las comisiones nacional, estatal o del Distrito Federal, de garantías, justicia y controversias, así como en la Comisión Nacional de Derechos, Legalidad y Vigilancia, de suerte que esta última, prácticamente, se erige en una segunda instancia respecto de las resoluciones emitidas por las comisiones de garantías, justicia y controversias.

Partido Verde Ecologista de México (PVEM)[16]

Deposita las correspondientes atribuciones jurisdiccionales en las comisiones nacional y estatales de honor y justicia, de conformidad, respectivamente, con los artículos 25 a 41 y 73 a 75 de los Estatutos del PVEM.[17]

---

12 Normativa consultada en (PRD).
13 Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 25 de octubre de 2011.
14 Normativa consultada en (PT).
15 Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 20 de junio de 2011.
16 Normativa consultada en (PVEM).
17 Publicados el 4 de noviembre de 2011.

Nueva Alianza. Partido político nacional [18]

El título quinto, "De la legalidad y la transparencia", de los Estatutos del Parttido Nueva Alianza,[19] compuesto por los artículos 125 a 142, pone en evidencia que la justicia partidaria se hace recaer tanto en la Comisión Nacional de Legalidad y Transparencia, con competencia en todo el país y sede en el Distrito Federal, así como con cinco comisiones de legalidad y transparencia de circunscripción, que tendrán sus sedes en las ciudades de Xalapa, Monterrey, Guadalajara, Distrito Federal y Toluca.

Partido político nacional Movimiento Ciudadano [20]

Sobre las Comisiones Nacional y Estatales de Garantías y Disciplina se encomienda la correspondiente función jurisdiccional de tipo disciplinario, en términos de los numerales 58, párrafos 1 y 2, inciso b, así como 61 a 75 de los Estatutos del partido político nacional Movimiento Ciudadano (DOF 2011b), así como; en cuyo funcionamiento deberán ajustarse al Reglamento de las Comisiones de Garantías y Disciplina. En tanto que a las comisiones nacional y estatales de elecciones atañe el conocimiento y resolución de los medios de impugnación relacionados con las elecciones internas y las de los candidatos del partido, en términos de los artículos 75 a 78 de los propios estatutos y según su Reglamento de Elecciones.

Conclusión de este apartado

Como se puede apreciar, los partidos políticos nacionales han optado por diversos aparatos de solución de conflictos, y no es objetivo de este trabajo calificar su idoneidad, eficiencia ni eficacia.

Lo destacable en este punto son dos aspectos:

Por una parte, que los afiliados a cada uno de esos institutos políticos se encuentran obligados a acudir, en forma previa, a la jurisdicción del

---

18 Normativa consultada en (Nueva Alianza).

19 Publicados en el Diario Oficial de la Federación del 20 de septiembre de 2011.

20 Normativa consultada en (Movimiento Ciudadano).

TEPJF a agotar las mencionadas instancias partidarias, a menos que se evidencien o se observe que opera alguna de las salvedades que han quedado anteriormente explicadas.

Y, por otro lado, que en ninguno de los casos abordados se pudo distinguir la facultad de inaplicar normas estatutarias o reglamentarias.

Luego, si el motivo del conflicto es la aplicación de una norma estatutaria o reglamentaria que se estimara contraria a la Constitución, los tratados internacionales en materia de derechos humanos o la ley electoral, entonces los justiciables se encontrarían ante la posibilidad de acudir *per saltum* a los tribunales electorales, lo cual se considera contrario a las finalidades que nutrieron las reformas constitucional de 2007 y legal de 2008 en materia electoral.

Se considera que un planteamiento en ese sentido está implícito en la sentencia de la Sala Superior del TEPJF que recayó al expediente SUP-JDC-204/2012,[21] en que el actor formuló como pretensión última la solicitud de inaplicación al caso particular de una norma de rango estatutario de su partido político nacional.

Control previo de constitucionalidad y legalidad de las disposiciones estatutarias y reglamentarias de los partidos políticos nacionales

No se puede olvidar que una de las figuras novedosas del Cofipe vigente consiste en el control previo de la constitucionalidad la y legalidad de las normas internas de los institutos políticos.

Dicho control es desplegado, primeramente, en sede administrativa por el Consejo General del IFE y, potencialmente, puede sujetarse a control judicial a cargo de la Sala Superior del TEPJF cuando se combata la decisión asumida por la máxima autoridad electoral administrativa federal.

[21] Sesión pública del 17 de febrero de 2012, por unanimidad de votos.

Se encuentra regulado en el numeral 47, párrafos 1 a 4, del Cofipe, y consiste, en esencia, en el procedimiento siguiente:

- En la declaratoria de procedencia constitucional y legal de los documentos básicos de los partidos políticos, a que se refiere el inciso I del párrafo 1, del artículo 38 del Cofipe, el Consejo General atenderá el derecho de los partidos para dictar las normas y procedimientos de organización que les permitan funcionar de acuerdo con sus fines.
- Los estatutos de un partido político podrán ser impugnados exclusivamente por sus afiliados dentro de los 14 días naturales siguientes a la fecha en que sean presentados ante el Consejo General para la declaratoria respectiva. El Consejo General, al emitir la resolución que corresponda, resolverá simultáneamente las impugnaciones que haya recibido. Emitida la declaratoria que corresponda y transcurrido el plazo legal para impugnaciones sin que se haya interpuesto alguna, los estatutos quedarán firmes.
- En su caso, una vez que el Tribunal Electoral resuelva las impugnaciones que se interpongan en contra de la declaratoria del Consejo General, los estatutos únicamente podrán impugnarse por la legalidad de los actos de su aplicación.
- Los partidos políticos deberán comunicar al instituto los reglamentos que emitan, en un plazo no mayor de 10 días posteriores a su aprobación. El propio instituto verificará el apego de dichos reglamentos a las normas legales y estatutarias y los registrará en el libro respectivo.

Resulta importante señalar que sobre este dispositivo legal el Consejo General del IFE emitió, mediante el acuerdo CG263/2011 (IFE 2011), el Reglamento para la Sustanciación de las Impugnaciones a las Modificaciones a los Estatutos de los Partidos Políticos Nacionales, el cual fue confirma-

do por la Sala Superior del TEPJF por sentencia del 2 de mayo de 2012, recaída al recurso de apelación SUP-RAP-503/2011.

No obstante el control apuntado, considero que éste en modo alguno subsana la insuficiencia referida.

Ciertamente, como se puede observar, este control es de carácter abstracto y se aplica a normas estatutarias o reglamentarias que aún no han sido declaradas formal y materialmente válidas por las autoridades electorales federales.

En cambio, considero que se requiere, además, un medio de control de la constitucionalidad, convencionalidad y legalidad de las disposiciones estatutarias y reglamentarias de tipo concreto, cuyo ejercicio pueda desplegarse por las instancias internas de solución de conflictos a partir de los casos específicos de aplicación de las normas partidarias que se tilden como contrarias a ese orden jurídico superior.

El control estatutario como atribución con la que se debe dotar a los aparatos de solución de conflictos de los partidos políticos nacionales, con motivo del nuevo modelo de justicia electoral

En modo alguno se pretende que este apartado se considere como un estudio acabado sobre las modificaciones que deben ser objeto los diversos aparatos de justicia partidaria, pero sí tiene como objetivo explicar mi propuesta esencial, que, considero, se desprende de las premisas que he procurado explicar a lo largo de este trabajo.

Igualmente, conviene precisar que pudiera cuestionarse que esta propuesta no encuentra un sustento directo e inmediato en la incorporación del mencionado control de convencionalidad a los controles de constitucionalidad y legalidad que desde 1996 y con mayor fuerza a partir de 2007 se vienen desplegando por los tribunales electorales del país, de suerte que las propuestas que en seguida se explicarán pudieron formularse con bastante antelación.

Sin embargo, considero que el nuevo impulso a la promoción, protección, respeto y garantía de los derechos humanos con motivo de la reforma al artículo 1° constitucional (DOF 2011a), así como la incorporación del control de convencionalidad en comento, son elementos que generan el ambiente propicio para rediseñar también los aparatos de justicia partidaria.

Control estatutario

Las instancias internas de solución de conflictos de los partidos políticos nacionales deben contar con la facultad expresa de inaplicar o desaplicar a casos concretos disposiciones estatutarias y reglamentarias de su respectivo partido político, cuando, en virtud de un acto de aplicación de la normativa partidaria, un afiliado, militante, adherente o cualquier otro con interés jurídico aduzca la violación de sus derechos humanos previstos en la Constitución general de la República, los tratados internacionales de los cuales forma parte el Estado mexicano o la ley electoral que resulte de observancia obligatoria al caso particular.

Considero que a esta propuesta no puede oponerse la justificación relativa a que los referidos órganos se ubicarían por encima de los máximos órganos de dirección o gobierno de los partidos políticos, consistentes en las asambleas, convenciones o congresos de mayor jerarquía en cada una de esas entidades políticas. Lo anterior, porque por eso se propone que deben ser, precisamente, esos órganos partidarios supremos los que doten a las instancias partidarias de solución de conflictos de la atribución de control aludida.

En esa lógica, se estima que la implementación de dicho control no podría ser resultado únicamente de una interpretación de las actuales normativas partidarias, habida cuenta de que la jurisdicción conferida a las instancias de solución de conflictos en funcionamiento las vincula a anteponer la salvaguarda de la propia normativa partidaria, a pesar de cualquier vicio que tales normas pudieran contener.

Para su adecuado funcionamiento, la implementación de esta propuesta tendría que ir acompañada, necesariamente, entre otras, de las condiciones siguientes:

Métodos de interpretación para ejercer el control estatutario

Sin perjuicio de que diversas normativas partidarias reconocen como métodos de interpretación de sí mismas el gramatical, el sistemático y el funcional, se considera que caminando en el sentido que lo determinó la SCJN respecto del control de convencionalidad *ex officio* de tipo difuso, las instancias partidarias de solución de conflictos, según el caso, también podrían ir agotando el procedimiento siguiente: 1. La primera consiste en verificar si con una interpretación conforme en sentido amplio[22] se resuelve el conflicto. 2. De no ser suficiente la anterior, se debe proceder a realizar una interpretación conforme en sentido estricto.[23] 3. Sólo cuando las dos anteriores son insuficientes para resolver el conflicto se reconoce la facultad de inaplicar la norma estatutaria o reglamentaria exclusivamente sobre el caso concreto, pudiendo hacer, si lo consideran procedente, pronunciamiento sobre la constitucionalidad, convencionalidad o legalidad de la norma respectiva.[24]

---

22 Dice la SCJN: "Ello significa que los jueces del país, al igual que todas las demás autoridades del Estado mexicano, deben interpretar el orden jurídico a la luz y conforme a los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los cuales el Estado mexicano sea parte, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia" (Sentencia 912/2010).

23 Explica la SCJN: "Ello significa que cuando hay varias interpretaciones jurídicamente válidas, los jueces deben, partiendo de la presunción de constitucionalidad de las leyes, preferir aquélla que hace a la ley acorde a los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los que el Estado mexicano sea parte, para evitar incidir o vulnerar el contenido esencial de estos derechos" (Sentencia 912/2010).

24 Señala la SCJN: "Ello no afecta o rompe con la lógica del principio de división de poderes y del federalismo, sino que fortalece el papel de los jueces al ser el último recurso para asegurar la primacía y aplicación efectiva de los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales el Estado mexicano es parte" (Sentencia 912/2010).

Obligación de justificar reformas estatutarias que regulen derechos e impongan obligaciones a los afiliados

Acorde con esta propuesta, estimo que los órganos partidarios con atribuciones para reformar los estatutos y reglamentos adquieren la obligación de justificar cualesquier modificaciones a éstos, por medio de las cuales regulen derechos, especialmente aquellos para afiliarse a un partido político, acceder a los cargos de dirección o aspirar a la postulación de cargos de elección popular.

Esto tiene como finalidad que las instancias de solución de conflictos, ante un planteamiento de inaplicación de normas estatutarias o reglamentarias, para realizar ese estudio, tengan a su alcance los motivos y causas que justificaron la aprobación de la regulación cuestionada. De otro modo, sobre las propias instancias de solución de conflictos recaería justificar el apego de la norma partidaria al orden jurídico superior cuya observancia se considera violentada, lo cual prácticamente haría disfuncional y ociosa la obligación de agotar las instancias partidarias en forma previa, y estar en condiciones de acudir a la jurisdicción del TEPJF.

Garantías a los integrantes de las instancias de solución de conflictos

La trascendencia de esta atribución conlleva la necesidad de que a quienes ostenten la atribución de inaplicar disposiciones estatutarias o reglamentarias se les blinde en el ejercicio de sus funciones con la inamovilidad de sus cargos, la imposibilidad de reducir los presupuestos de operación, un régimen especial de responsabilidades, etcétera. De ahí que se considera recomendable que tales designaciones se hagan entre los miembros del partido que cuenten con una amplia formación jurídica y con trayectorias sólidas y de amplio reconocimiento.

Suplencia de la deficiencia de la queja

Al justiciable corresponderá expresar la pretensión de que se inaplique al caso particular la disposición estatutaria o reglamentaria que considere lesiva de sus derechos. En la causa de pedir, considero que las instancias partidarias de solución de conflictos deberán, atentas a las formulaciones de los justiciables, desplegar su máximo esfuerzo para verificar que las normas partidarias cuya inaplicación se solicite se ajustan o no a la Constitución, tratados y leyes electorales.

Efectos de este modelo de justicia partidaria en la justicia electoral

No se puede pasar por alto que las atribuciones en comento repercutirán en las competencias de los diversos tribunales electorales.

Uno de esos efectos se presentará cuando la solicitud de inaplicación de normas estatutarias o reglamentarias corresponda a regulaciones de los partidos políticos nacionales y, no obstante referirse la materia de la controversia a elecciones locales o cargos de dirección municipal o estatal, el siguiente estabón de la cadena impugnativa, después de agotar la fase de justicia partidaria, corresponderá a las salas del TEPJF. Esto es así porque todas esas disposiciones, debieron, antes de su vigencia, para su declaración de procedencia constitucional y legal, sujetarse al procedimiento que establece el artículo 47 del Cofipe, el cual involucra la participación tanto del Consejo General del IFE como, eventualmente, de la Sala Superior.

No es un obstáculo para llegar a dicha conclusión la tesis XXXVII/99 de la Sala Superior del TEPJF de rubro "PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. SU ACTUACIÓN ESTÁ SUJETA A LAS LEYES Y AUTORIDADES ELECTORALES DE LOS ESTADOS, CUANDO ACTÚAN EN EL ÁMBITO DE LAS ELECCIONES LOCALES", con la cual pudiera sustentarse la posibilidad de que los tribunales electorales locales conocieran de tales impugnaciones.

Lo anterior es porque el derecho de los partidos políticos nacionales a participar en las elecciones de las entidades federativas viene de lo previs-

to en el artículo 41, base I, párrafo primero, de la CPEUM, cuya tutela corresponde prioritariamente a las salas del TEPJF, en virtud de que sobre ellas recae la salvaguarda del principio de constitucionalidad, en términos de la base VI de ese mismo dispositivo y 99 de la propia ley fundamental.

Tal situación, en consecuencia, no aplicaría en los casos suscitados respecto de las normas internas de los partidos políticos estatales o del Distrito Federal.

Reflexión final

Considero que son los partidos políticos nacionales, por conducto de los órganos convocantes de las máximas instancias de decisión, los que tienen la responsabilidad de preparar y someter a la consideración de éstas las reformas estatutarias y reglamentarias necesarias para implementar estas propuestas en la normativa partidaria.

Utilizar la vía de los medios de impugnación federal para vincular a los partidos políticos a realizar tales modificaciones, si bien puede resultar sumamente efectivo, lo cierto es que no se trata del cauce más adecuado, sobre todo cuando, como ya lo intenté demostrar, el control estatutario se trata de un elemento indispensable que, de suyo, debieran acoger voluntariamente los partidos políticos para promover, proteger, impulsar y garantizar los derechos humanos en materia político-electoral, cuyo ejercicio, reitero, gira en torno de los mencionados institutos políticos.

Es importante recordar que las principales ideas que nutrieron las reformas constitucional y legal de 2007 y 2008, en cuanto a la obligación de que los afiliados a los partidos políticos, antes de acudir a la jurisdicción del TEPJF agotaran las instancias internas de solución de conflictos para fortalecer la vida interna de los partidos políticos, como ya se explicó con anterioridad, fueron: 1. Evitar la extrema judicialización de los asuntos internos de los partidos políticos, y 2. Perfeccionar la obligación de los partidos políticos de contar, en sus propias normas y en sus prácticas cotidianas, con órganos internos *para la protección eficaz y expedita de los derechos*

de sus afiliados, sin dilaciones ni subterfugios que hagan nugatorio el ejercicio de los derechos de los militantes.

Por tanto, en esa lógica, esta propuesta puede ser una más que camine hacia ese objetivo.

Fuentes consultadas

Castillo González, Leonel. 2004. *Los derechos de la militancia partidista y la jurisdicción.* México: TEPJF.

Código Federal Electoral. 1988. México: Comisión Federal Electoral.

Cofipe. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. 1987. México: Comisión Federal Electoral.

——. 1990. México: Secretaría de Gobernación.

——. 1991. México: Instituto Federal Electoral.

——. 1993. México: Secretaría de Gobernación.

——. 1996. México: Instituto Federal Electoral.

——. 1997. México: TEPJF.

——. 2011. México: TEPJF.

Corte IDH. Corte Interamericana de Derechos Humanos. 2009. Caso Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_209_esp.pdf (consultada el 27 de abril de 2012).

CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2012. México: TEPJF.

DOF. Diario Oficial de la Federación. 1996a. Decreto mediante el cual se declaran reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 22 de agosto.

——. 1996b. Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federa-

ción; del Código Penal para el Distrito Federal en Materia del Fuero Común y para toda la República en Materia del Fuero Federal; del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; y se expide la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. 22 de noviembre.

——. 2007. Decreto por el que se reforma el primer párrafo del artículo 6º.; se reforman y adicionan los artículos 41 y 99; se reforma el párrafo primero del artículo 85; se reforma el párrafo primero del artículo 108; se reforma y adiciona la fracción IV del artículo 116; se reforma el inciso f) de la fracción V de la Base Primera del artículo 122; se adicionan tres párrafos finales al artículo 134; y se deroga el párrafo tercero del artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 13 de noviembre.

——. 2008a. Decreto por el que se expide el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. 14 de enero.

——. 2008b. 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. Diario Oficial de la Federación. 1 de julio.

——. 2008c. Estatutos del Partido Acción Nacional. 4 de julio.

——. 2011a. Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 10 de junio.

——. 2011b. Estatutos del partido político nacional "Movimiento Ciudadano". Diario Oficial de la Federación. 17 de octubre.

Figueroa Ávila, Enrique. 2012. "Controles de constitucionalidad, de convencionalidad y de legalidad. Hacia un nuevo modelo de impartición de la justicia electoral". *Justicia Electoral*. *Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación* 9 (junio): 117-53.

González Madrid, Miguel. 2007. *Democracia y justicia intrapartidaria. Medios de control interno de los partidos políticos.* Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral 7. México: TEPJF.

IFE. 2011. ACUERDO CG263/2011 DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO PARA LA SUSTANCIACIÓN DE LAS IMPUGNACIONES A LAS MODIFICACIONES A LOS ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. Disponible en http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2011/septiembre/CGex201109-14_1/CGe140911ap3.pdf (consultada el 7 de mayo de 2012).

Jurisprudencia P./J. 74/99, "CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS GENERALES. NO LO AUTORIZA EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN". Novena Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; X, Agosto de 1999; Pág. 5. Disponible en http://ius.scjn.gob.mx/paginas/DetalleGeneralV2.aspx?ID=193435&IDs=193435&Dominio=Rubro&TA_TJ=2&Orden=1&Expresion=P./J. 74/99&Epoca=1110001111000111111111111111111110011111101111111 &Apendice=00000000000000000000000000000000000000000&Clase=DetalleTesisBL&startRowIndex=0&Hit=1&NumTE=1&Epp=20&maximumRows=20&Desde=1999&Hasta=1999&Index=0 (consultada el 3 de mayo de 2012).

LGSMIME. Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. 2008. México: TEPJF.

LOPJF. Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. 2008. México: TEPJF.

Movimiento Ciudadano. Estatutos de Movimiento Ciudadano, Partido Político Nacional. Disponible en: http://www.movimientociudadano.org.mx/index.php/nosotros/estatutos (consultada el 9 de mayo de 2012).

Nueva Alianza. Estatutos de Nueva Alianza. Disponible en: http://www.nueva-alianza.org.mx/transparencia.aspx (consultada el 9 de mayo de 2012).

PAN. Partido Acción Nacional. Estatutos del Partido Acción Nacional. Disponible en: http://www.pan.org.mx/cen/transparencia/ (consultada el 9 de mayo de 2012).

PRD. Partido de la Revolución Democrática. Estatutos del Partido de la Revolución Democrática. http://www.prd.org.mx/portal/documentos/estatuto2011.pdf (consultada el 9 de mayo de 2012).

PRI. Partido Revolucionario Institucional. Estatutos del Partido Revolucionario Institucional. http://www.pri.org.mx/ComprometidosConMexico/Transparencia/TransparenciaPRI.aspx (consultada el 9 de mayo de 2012).

PT. Partido del Trabajo. Estatutos del Partido del Trabajo. http://www.partidodeltrabajo.org.mx/2011/portal_transparencia/transparencia.html (consultada el 9 de mayo de 2012).

PVEM. Partido Verde Ecologista de México. Estatutos del Partido Verde Ecologista de México. Disponible en http://www.partidoverde.org.mx/ pvem/transparencia-3/ (consultada 9 de mayo de 2012).

Sentencia SUP-JDC-12/97. Actores: Andrés Arnulfo Rodríguez Zárate y Jorge Manuel Carmona Espinosa. Responsables: Vocal ejecutivo de la junta distrital ejecutiva del 09 Distrito Electoral Federal, en el Estado de Chiapas y Partido de la Revolución Democrática. Disponible en: http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/1997/JDC/SUP-JDC-00012-1997.htm (consultada el 28 de abril de 2012).

—— SUP-JDC-9/2000. Actora: Emma Cervera Garza. Autoridad responsable: Consejo Estatal Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza y Partido de la Revolución Democrática. Disponible en: http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2000/JDC/SUP-JDC-00009-2000.htm (consultada el 28 de abril de 2012).

—— SUP-JDC-242/2000. Actora: Guadalupe Aguirre Hervis. Autoridad responsable: Comisión Estatal Electoral de Veracruz-Llave. Disponible en http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/

SUP/2000/JDC/SUP-JDC-00242-2000.htm (consultada el 28 de abril de 2012).

—— SUP-JDC-2638/2008 y SUP-JDC-2639/2008 acumulados. Actores: Leopoldo Vazquez y otros, Heriberto Bernal Alvarado y otros. Responsables: Comisión Coordinadora Nacional y Séptimo Congreso Nacional Ordinario del Partido del Trabajo. Disponible en http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2008/JDC/SUP-JDC-02638-2008-Resumen.htm (consultada el 28 de abril de 2012).

—— 489/2010. Expediente Varios relativo a la consulta formulada al Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por su Presidente, Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Disponible en http://www2.scjn.gob.mx/red2/expedientes/ (consultada el 1 de mayo de 2012).

—— 912/2010. Expediente Varios relativo a la instrucción ordenada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la resolución de fecha 7 de septiembre de 2010, dictada dentro del expediente "varios" 489/2010. Disponible en http://www2.scjn.gob.mx/red2/expedientes/ (consultada el 1 de mayo de 2012).

—— SUP-RAP-503/2011. Actor: Partido de la Revolución Democrática. Autoridad Responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2011/RAP/SUP-RAP-00503-2011.htm (consultada el 8 de mayo de 2012).

—— SUP-JDC-204/2012. Actor: Juan Antonio Flores Vera. Responsables: Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional y otra. Disponible en http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2012/JDC/SUP-JDC-00204-2012.htm (consultada el 15 de abril de 2012).

TEPJF. Sitio de internet del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. http://portal.te.gob.mx/

TEPJF. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2003. *Compilación 1997-2002. Jurisprudencia y Tesis,* 2 tomos. México: TEPJF.

——. 2005. *Compilación 1997-2005. Jurisprudencia y Tesis Relevantes.* 2 tomos. México: TEPJF.

——. 2008a. "Proceso de reforma constitucional electoral 2007". En *Boletín del Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación* número especial 1 (mayo): 32, 48, 163 y 167.

——. 2008b. "Proceso legislativo del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales". En *Boletín del Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación* número especial 2 (mayo), 2 vols.

——. 2011. *Compilación 1997-2010. Jurisprudencia y tesis en materia electoral,* 2 volúmenes. México: TEPJF.

Tesis XXXVII/99. "PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. SU ACTUACIÓN ESTÁ SUJETA A LAS LEYES Y AUTORIDADES ELECTORALES DE LOS ESTADOS, CUANDO ACTÚAN EN EL ÁMBITO DE LAS ELECCIONES LOCALES". Disponible en http://portal.te.gob.mx/iuse/tesisjur_internet.aspx?tpoBusqueda=&idTesis=239 (consultada el 2 de mayo de 2012).

—— P. LXV/2011. "SENTENCIAS EMITIDAS POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. SON VINCULANTES EN SUS TÉRMINOS CUANDO EL ESTADO MEXICANO FUE PARTE EN EL LITIGIO". Disponible en http://ius.scjn.gob.mx/paginas/DetalleGeneralV2.aspx?ID=160482&IDs=160482,161558,161990&Dominio=Rubro&TA_TJ=2&Orden=1&Expresion=LXV/2011&Epoca=1110001011110001111111111111111111100111111011111111 &Apendice=000000000000000000000000000000000000000&Clase=DetalleTesisBL&startRowIndex=0&Hit=1&NumTE=3&Epp=20&maximumRows=20&Desde=2011&Hasta=2011&Index=0 (consultada el 30 de abril de 2012).

—— P. LXVI/2011. CRITERIOS EMITIDOS POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS CUANDO EL ESTADO MEXICANO NO FUE PARTE. SON ORIENTADORES PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEAN MÁS FAVORABLES A LA PERSONA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Disponible en http://ius.scjn.gob.mx/paginas/DetalleGeneralV2.aspx?ID=160584&IDs=160584&Dominio=Rubro&TA_TJ=2&Orden=1&Expresion=P. LXVI/2011&Epoca=1110001111000011111111111111111111001111110111111 1 &Apendice=0000000000000000000000000000000000000000&Clase=DetalleTesisBL&startRowIndex=0&Hit=1&NumTE=1&Epp=20&maximumRows=20&Desde=2011&Hasta=2011&Index=0 (consultada el 30 de abril de 2012).

—— P. LXVII/2011. CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN UN MODELO DE CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD. Disponible en http://ius.scjn.gob.mx/paginas/DetalleGeneralV2.aspx?ID=160589&IDs=160589,161179,161952&Dominio=Rubro&TA_TJ=2&Orden=1&Expresion=lxvii/2011&Epoca=1110001111000011111111111111111111001111110111111 1 &Apendice=0000000000000000000000000000000000000000&Clase=DetalleTesisBL&startRowIndex=0&Hit=1&NumTE=3&Epp=20&maximumRows=20&Desde=2011&Hasta=2011&Index=0 (consultada el 30 de abril de 2012).

—— P. LXVIII/2011, PARÁMETRO PARA EL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS. Disponible en http://ius.scjn.gob.mx/paginas/DetalleGeneralV2.aspx?ID=160526&IDs=160526&Dominio=Rubro&TA_TJ=2&Orden=1&Expresion=P. LXVIII/2011&Epoca=1110001111000011111111111111111111001111110111111 1 &Apendice=0000000000000000000000000000000000000000&Clase=DetalleTesisBL&startRowIndex=0&Hit=1&NumTE=1&Epp=20&maximumRo

ws=20&Desde=2011&Hasta=2011&Index=0 (consultada el 30 de abril de 2012).

—— P. LXIX/2011. PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS. Disponible en http://ius.scjn.gob.mx/paginas/DetalleGeneralV2.aspx?ID=160525&IDs=160525&Dominio=Rubro&TA_TJ=2&Orden=1&Expresion=P. LXIX/2011&Epoca=1110001111000111111111111111111110011111101111111 &Apendice=000000000000000000000000000000000000000&Clase=DetalleTesisBL&startRowIndex=0&Hit=1&NumTE=1&Epp=20&maximumRows=20&Desde=2011&Hasta=2011&Index=0 (consultada el 30 de abril de 2012).

—— P. LXX/2011. SISTEMA DE CONTROL CONSTITUCIONAL EN EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO. Disponible en http://ius.scjn.gob.mx/paginas/DetalleGeneralV2.aspx?ID=160480&IDs=160480&Dominio=Rubro&TA_TJ=2&Orden=1&Expresion=P. LXX/2011&Epoca=1110001111000111111111111111111110011111101111111 &Apendice=000000000000000000000000000000000000000&Clase=DetalleTesisBL&startRowIndex=0&Hit=1&NumTE=1&Epp=20&maximumRows=20&Desde=2011&Hasta=2011&Index=0 (consultada el 30 de abril de 2012).

La reforma constitucional de derechos humanos como fruto del neoconstitucionalismo y como paradigma en el fortalecimiento de la democracia

The constitutional reform of human rights as a result of the neoconstitutionalism and as a paradigm in the strengthening of democracy

Ángel Durán Pérez (México)*
Eréndira Nohemí Ramos Vázquez (México)**

Fecha de recepción: 11 de mayo de 2012
Fecha de aceptación: 26 de julio de 2012

Resumen

La reforma constitucional de derechos humanos de junio de 2011 se encuentra inmersa dentro del derecho constitucional contemporáneo, también conocido como neoconstitucionalismo. En este estudio se sostiene que dicha reforma es un fruto de ese nuevo constitucionalismo, así como el tránsito que se experimenta hacia una plena democracia constitucional en los términos del teórico Luigi Ferrajoli. Del mismo modo, se plantean los retos y perspectivas que implica para el Estado mexicano su entrada en vigor.

* Magistrado numerario del Tribunal Electoral del Estado de Colima. Estudios de doctorado por el Instituto Internacional del Derecho y del Estado. Maestría en Derecho Comercial y de la Empresa por la Universidad Panamericana. Licenciatura en Derecho por la Universidad de Colima. magdoteeangel@hotmail.com.

** Auxiliar proyectista del Tribunal Electoral del Estado de Colima. Licenciada en Derecho por la Universidad de Colima. lilit_215@hotmail.com.

PALABRAS CLAVE: reforma constitucional, democracia constitucional, derechos humanos, neoconstitucionalismo.

ABSTRACT

The constitutional reform of human rights from June, 2011 is immersed within the contemporary constitutional right, also known as neoconstitutionalism. In this study, the idea that such a reform is a product of the new constitutionalism is supported, as well as the experimented transit to a full constitutional democracy in the terms of the theorist Luigi Ferrajoli. Likewise, the challenges and perspectives implied for the Mexican State once it comes into effect are posed.

KEYWORDS: Constitutional reform, constitutional democracy, human rights, neoconstitutionalism.

Introducción

El Estado de Derecho ha sufrido importantes transformaciones dentro de los que se circunscribe el Estado constitucional de derecho como reacción al Estado legal de derecho. El primero encuentra su nacimiento en la segunda posguerra como producto de un conciencia profunda del daño atroz que se puede hacer a la dignidad humana en nombre de la ley. Como consecuencia de lo anterior, surge una manera de concebir la teoría constitucional que da como resultado lo que hoy conocemos como neoconstitucionalismo. Un movimiento jurídico que centraliza la protección y garantía integral de la dignidad humana con una nueva manera de leer las constituciones, lectura en la que se denota un fuerte contenido de eticidad y moralidad.

Este artículo sostiene que la reforma constitucional de derechos humanos del 10 de junio de 2011 ha permitido que la democracia del Estado mexicano se vea grandemente fortalecida, pues la misma es un producto de la teoría neoconstitucionalista en la que la atención se centra en la protección y garantía de los derechos vitales haciendo que el mismo transite a una sólida "democracia constitucional" en términos ferrajolianos.

El neoconstitucionalismo y su relación con la democracia

Para desarrollar y comprender a cabalidad el objetivo planteado en esta investigación, resulta necesario, en primer término, describir la naturaleza de la visión neoconstitucionalista del derecho, así como la estrecha relación que guarda ésta con el fortalecimiento del Estado constitucional democrático.

En primer término, el nuevo derecho constitucional o neoconstitucionalismo surge como reacción al constitucionalismo gestado en las revoluciones liberales de Inglaterra, Francia y Estados Unidos de América en los siglos XVII y XVIII; mismos en los que imperó el Estado legalista del derecho, del cual el doctor Nieto (2002, 31) desprende los siguientes

elementos: la idea de la soberanía popular ejercida por medio de la representación en el Parlamento, la división de poderes, la supremacía del Parlamento, la expedición de códigos omnicomprensivos como técnica legislativa y como control del poder judicial que fungían como instrumentos de regulación del poder.

En esta tesitura, nos resulta ágil exponer el neoconstitucionalismo o el nuevo derecho constitucional con la metodología usada por el doctor Barroso (2008, 17), ya que presenta la teoría en comento como producto de un conjunto de transformaciones del Estado y del derecho constitucional que pueden circunscribirse dentro de: un "marco histórico", con la formación del Estado constitucional de derecho a lo largo de la segunda mitad del siglo XX; un "marco filosófico", con preeminencia en el pospositivismo con la centralidad de los derechos fundamentales y con una reaproximación entre derecho y ética; y, por último, un "marco teórico", por los cambios que incluyen el carácter vinculante de la Constitución, la expansión de la jurisdicción constitucional y el desarrollo de una nueva dogmática de interpretación constitucional.

Así, dentro del marco histórico encontramos que el neoconstitucionalismo tiene sus inicios como producto de una profunda transformación en las constituciones europeas, y de la actividad jurisdiccional que los tribunales constitucionales hacen de las mismas después de la Segunda Guerra Mundial. Dentro de este contexto resalta la importancia de la Constitución alemana de 1949,[1] por ser la primera con características que se separaban del constitucionalismo tradicional, así como la labor argumentativa que hizo de la misma el Tribunal Constitucional Federal, instaurado en 1951. En segundo término, se encuentra el caso de la Constitución

---

[1] La Constitución alemana de 1949 o Ley Fundamental de Bonn establece, por vez primera, las diferencias entre ley y derecho; y es el derecho el que antecede, excede y controla a la ley. Así, las nuevas constituciones reconocen con el rótulo, implícito o explícito, los principios, valores, fines o derechos humanos y, consecuentemente, se encomienda a los tribunales constitucionales que velen por aquel *higher law* para que prevalezca sobre todos los intentos de su violación mediante el resto de las normas infraconstitucionales (Vigo 2008, 404).

italiana de 1947, y su respectiva Corte Constitucional de 1956; posteriormente, la Constitución portuguesa de 1976 y la española de 1978.

Con los acontecimientos jurídicos antes descritos, el denominado Estado de Derecho legal (en el que el principio de legalidad primaba sobre el principio de constitucionalidad) sucumbe ante la nueva concepción de la Constitución y la influencia de ésta sobre las instituciones contemporáneas; del mismo modo, se experimentó una fuerte aproximación del constitucionalismo con los ideales democráticos, que generó una nueva forma de organización política que se denomina de diferentes maneras: Estado democrático de derecho, Estado constitucional de derecho o Estado constitucional democrático (Barroso 2008, 2).

Con los ordenamientos citados se inicia una transición de la concepción de la Constitución como una carta política con preeminencia del Parlamento, a una en la que se considera la supremacía de la Constitución y su aplicación directa por la labor jurisdiccional, con especial relevancia de los tribunales constitucionales. Complementando lo anterior, el doctor Carbonell expresa de esa nueva tendencia constitucional lo siguiente:

> Se trata de constituciones que no se limitan a establecer competencias o a separar a los poderes públicos sino que contienen altos niveles de normas "materiales" o sustantivas que condicionan la actuación del Estado por medio de la ordenación de ciertos fines y objetivos. Además de que estas constituciones contienen amplios catálogos de derechos fundamentales, lo que viene a suponer un marco muy renovado de relaciones entre el Estado y los ciudadanos, sobre todo por la profundidad y el grado de detalle de los postulados constitucionales que recogen tales derechos (Carbonell 2010, 162).

Así descrita la parte histórica, entramos al desarrollo del marco filosófico que envuelve a la teoría neoconstitucionalista; expresando, en primer término, que en el centro de la misma se encuentra la conexión entre el

derecho y la moral existente por la inclusión de los derechos fundamentales en la Constitución, como pilares en la protección de la dignidad humana, mismos que asumen una actuación de limitantes al Estado; dicha tendencia jurídico-constitucional ha sido denominada como pospositivismo, haciendo una diferenciación con el positivismo que imperó en Europa desde la Revolución francesa hasta la segunda posguerra.

De la validez, eficacia y justicia de la norma jurídica, el positivismo jurídico sólo se ocupaba de la primera, dejando a la sociología jurídica y a la filosofía o a la ética las dos restantes, respectivamente. Contrario a lo anterior, el neoconstitucionalismo, impregnado de la teoría jurídica del pospositivismo, se ocupa de los tres rubros de estudio antes citados. Es decir, se experimenta una renuncia al formalismo jurídico, al legicentrismo, al legalismo, al juridicismo extremo, transitando a una redefinición integradora en la que la norma además de ser "válidamente" dictada, sea "justa" porque respete y proteja los derechos fundamentales y sea "eficaz" porque ellos estén garantizados en la práctica. Por lo tanto, ahora la "vigencia" de la norma es entendida como el hecho de que simplemente ha sido dictada por las autoridades públicas produciendo sus respectivos efectos jurídicos; mientras que la "validez" jurídica, como la debida protección de los derechos humanos de los ciudadanos (Santiago 2008,10).

Con esas precisiones esenciales se desprende que tanto el iusnaturalismo como el positivismo[2] comienzan a experimentar un acercamiento, en el sentido de que ambos en su forma pura resultan con poca utilidad para resolver las complejidades de la sociedad contemporánea. Lo anterior porque el iusnaturalismo posee un alto grado metafísico y el positivismo presenta un exceso de formalismo. En esa tesitura, nos comenta Barroso:

---

[2] Su decadencia se encuentra íntimamente relacionada con el nazismo en Alemania y el fascismo en Italia, regímenes que promovieron la barbarie basándose en la protección conferida por la legalidad, o mucho más emblemáticamente con el juicio de Nuremberg. De ahí que con el fin de la Segunda Guerra Mundial resurgiera el toque iusnaturalista con los valores y la ética (Barroso 2008, 4 y 5).

> El post-positivismo va más allá de la legalidad estricta sin olvidarse del derecho actual, intenta hacer una lectura moral del derecho sin la necesidad de hacer uso de categorías de orden metafísico. Aunado a lo anterior, la interpretación y aplicación del ordenamiento tendrán que inspirarse en una teoría de la justicia sin la aceptación de activismo o personalismos, en especial los judiciales; también se incluye a los principios como normas y la definición de sus relaciones con los valores y las reglas, el resurgimiento de la razón práctica y la argumentación jurídica, la formación de una nueva hermenéutica constitucional, el desarrollo de una teoría de derechos fundamentales con base en la dignidad humana. En ese ambiente se promueve la reaproximación entre el Derecho y la Filosofía (Barroso 2008, 5).

La Constitución, argumenta Santiago (2008, 11), con sus principios y valores, así como con su función política y jurídica, y no la ley formal en su frío deber ser, pasa a ser el centro de la reflexión jurídica de la teoría del neoconstitucionalismo. Así, el nuevo constitucionalismo incorpora, positiviza y formaliza las exigencias del derecho natural, movilizando el derecho, permitiendo su crítica interna, incorporando en su seno una teoría de la justicia, fundada en los derechos humanos (Capeletti 1986, 45).

Finalmente, siguiendo la metodología planteada para el desarrollo de este apartado, entramos a la descripción del marco teórico de la teoría de la "constitucionalización del derecho" o nuevo derecho constitucional; en este contexto, resalta el carácter vinculante que posee la Constitución, así como una nueva forma de interpretarla. En esta línea, el Poder Judicial toma un papel trascendente en su desenvolvimiento, pues en éste, principalmente, se deposita la labor interpretativa de la misma, dando como resultado un alto dinamismo al derecho por el mantenimiento de una labor activista que tutela a plenitud los derechos humanos. Al respecto el doctor Carbonell expone que:

> Los jueces constitucionales han tenido que aprender a realizar su función bajo parámetros interpretativos nuevos, a partir de los cuales el razonamiento judicial se hace más complejo. Entran en juego las técnicas interpretativas propias de los principios constitucionales, la ponderación, la proporcionalidad, la razonabilidad, la maximización de los efectos normativos de los derechos fundamentales, el efecto irradiación, la proyección horizontal de derecho (a través de la *drittwirkung),* el principio *pro personae,* etcétera. Además los jueces se las tienen que ver con la dificultad de trabajar con "valores" que están constitucionalizados y que requieren de una hermenéutica que sea capaz de aplicarlos a los casos concretos de forma justificada y razonable, dotándolos de esa manera de contenidos normativos concretos. y todo ello sin que, tomando como base tales valores constitucionalizados, el juez constitucional pueda disfrazar como decisión del poder constituyente lo que en realidad es una decisión más o menos libre del propio juzgador. A partir de tales necesidades se genera y recrea una serie de equilibrios nada fáciles de mantener (Carbonell 2010, 162-3).

Por su parte, Sanchís (2005, 131-2) destaca a su vez cinco características que definen el neoconstitucionalismo:

a) El predominio de los principios sobre las reglas.
b) El empleo frecuente de la técnica de la ponderación en detrimento de la subsunción.
c) La presencia relevante y activa de los jueces por encima de los legisladores.
d) El reconocimiento del pluralismo valorativo en oposición a lo que sería una homogeneidad ideológica.
e) El constitucionalismo invasivo que penetra en todas las áreas del derecho.

De igual manera, el doctor Alfonso Santiago expone algunas de las doctrinas jurídicas a las que más han acudido y desarrollado los jueces y autores partidarios del neoconstitucionalismo:

> a) carácter operativo de los derechos constitucionales y los reconocidos en los tratados internacionales; b) utilización del principio pro homine para escoger las normas que mayor tutela y protección otorguen a los derechos de las personas; c) análisis intensivo de razonabilidad por parte de los jueces, especialmente en materia de "libertades preferidas"; d) máxima protección del derecho a la privacidad y a la autonomía personal; e) máxima tutela del derecho a la igualdad que se transforma en derecho a la no discriminación y surgimiento de las denominadas "categorías sospechosas," con una clara presunción de inconstitucionalidad; f) surgimiento de los denominados derechos sexuales; g) efectivización de los derechos sociales; h) protección judicial de derechos colectivos; i) vasto desarrollo de la doctrina de la inconstitucionalidad por omisión; j) obligatoriedad de seguir las pautas jurisprudenciales establecidas por los tribunales internacionales; k) ejercicio del control de "convencionalidad", es decir, de su adecuación a los principios y las normas del derecho internacional de los derechos humanos, y no sólo de constitucionalidad de las normas internas, por parte de los jueces nacionales; l) flexibilidad y distintas clases de sentencias que pueden dictar los tribunales constitucionales: formulación de recomendaciones, fijación de plazos para la mejora y adecuación a las exigencias constitucionales. Estas medidas permiten la coordinación de las funciones de los tribunales constitucionales con las de los otros poderes. Se trata de las denominadas sentencias aditivas y exhortativas (Santiago 2008, 18).

En este orden expositivo, resulta de gran relevancia tener presente que a la par de esta metamorfosis del derecho interno neoconstitucionalista se observa un fuerte influjo del derecho internacional de los derechos huma-

nos; ya que este ordenamiento jurídico ubica a la persona humana como sujeto del derecho internacional y provoca que haya una redefinición de la soberanía de los estados. Por ello, cada vez es más común encontrar en las constituciones que su catálogo de protección de los derechos humanos se encuentra enriquecido con el reconocimiento expreso que hacen de los tratados internacionales en el corazón de las mismas; situación jurídica a la que Ferrer Mac-Gregor (Corte IDH 2010, 29) denomina la "constitucionalización del Derecho Internacional de los Derechos Humanos". Tal situación se ha convertido en uno de los elementos que caracteriza a las constituciones contemporáneas que a lo largo de este apartado hemos referido.

En las apuntadas condiciones, el nuevo constitucionalismo, con su centralidad en los derechos fundamentales y con el papel protagónico que desempeña el Poder Judicial (sin olvidar que tanto el Poder Legislativo como el Ejecutivo también realizan su labor al respecto), fortalece significativamente los sistemas con democracias representativas, pues la labor se enfoca, según Aharon Barak (2009, 2-28) en "cerrar la brecha entre el derecho y la sociedad y proteger a la Constitución y a la democracia misma"; es decir, la integridad del reciente Estado de derecho constitucional.

Así, la democracia en la nueva dinámica constitucional ya no es concebida con definiciones meramente procedimentales, sino que además se le adhieren características sustanciales que establecen la centralidad de la protección de los derechos fundamentales. De este tema nos ocuparemos a continuación.

La protección de los derechos humanos como pilar fundamental de la democracia constitucional

Como fue ampliamente expuesto, la teoría del neoconstitucionalismo está circunscrita el denominado Estado constitucional de derecho, mismo que posee un sistema democrático constitucional de carácter representativo, en el que la protección de la dignidad humana mediante un am-

plio catálogo de derechos fundamentales y su correspondiente protección por medio de garantías bien definidas se antoja como pilar fundamental de las sociedades contemporáneas.

Aunado a lo anterior, Luigi Ferrajoli (2008, 28-32) sostiene un modelo al que llama democracia constitucional, que surge de una transformación radical de paradigma acerca del papel del derecho desarrollado en los últimos 50 años; transformación que se percibe con posterioridad a la derrota del fascismo y del nazismo. El doctor Ferrajoli no denomina a esta nueva dinámica del derecho constitucional como neoconstitucionalismo, ya desarrollado en supralíneas, sin embargo, tal paradigma obedece a la teoría antes descrita. De hecho, se le considera como uno de los grandes teóricos de la misma, aunque algunos rasgos de su teoría diverjan de algunos puntos que son esenciales en la teoría de ese nuevo derecho constitucional.[3]

De esta manera, las definiciones de democracia de la vieja guardia teórica no responden a los cambios vertiginosos que experimentan día con día las sociedades que se desenvuelven al abrigo de un sistema democrático constitucional. En tal sentido, Ferrajoli llama la atención completa del mundo académico internacional con su democracia constitucional, le incluye el respeto de los derechos humanos como elemento sustancial de una verdadera democracia, no haciendo alusión a la mera concepción procedimental de la misma, entendida como la facultad del ciudadano para elegir a sus representantes de manera periódica. Así, en la que se ha mencionado como la obra de su vida, el respetable académico italiano puntualiza lo siguiente:

> La democracia constitucional, o la constitución democrática, consiste pues no sólo en la representatividad política de las funciones de go-

[3] Respecto de esas divergencias resulta interesante y enriquecedor el análisis que Sanchís (2010, 273-310) realiza de su magna obra: *Principia Iuris.*

> bierno y en la separación de las de garantía, sino también en el conjunto de las normas que limitan y vinculan el ejercicio de los poderes públicos a la garantía de los derechos vitales de todos. No es sólo un método de decisión basado en el ejercicio de los derechos políticos y de los derechos civiles de autonomía establecidos por sus normas formales de reconocimiento. Es además un conjunto de normas sustantivas que definen, como su razón social, la esfera de lo "indecidible que" o "que no": de lo que a la autonomía política y civil les está prohibido decidir, como garantía de los derechos de libertad, y de lo que es obligatorio decidir, como garantía de los derechos sociales. En suma, está dotada, además de la dimensión formal asegurada por un conjunto de reglas del juego, también de la dimensión sustancia de la que depende la calidad del juego democrático. El constitucionalismo democrático consiste precisamente en la conjunción de ambas dimensiones, una basada en la legitimación política de las instituciones de gobierno y otra en la legal de las instituciones de garantía, cuyo nexo de medio a fin equivale al nexo de racionalidad instrumental que pone a la racionalidad formal asegurada por la primera al servicio de la racionalidad sustancial diseñada por la segunda (Ferrajoli 2007, 96).

Con tal definición de democracia, quedan atrás las viejas acepciones de la misma, que unánimemente fue compartida por Kelsen, Bobbio, Schumpeter, Popper, Dahl, Waldron y Sartori. Acepciones todas de naturaleza formal donde se ponen de relieve únicamente los procedimientos adecuados para garantizar la voluntad de la ciudadanía, o sea, sólo el quién (el pueblo o sus representantes) y el cómo (la regla de mayoría) de las decisiones, sin importar los contenidos, cualesquiera que ellos sean (Erbetta 2009, 34).

Si se prescindiera de los límites de carácter sustancial la propia democracia se encontraría en peligro, pues mediante los métodos "democráticos" (simplemente establecidos por la mayoría) ha sido posible suprimir

los derechos políticos, el pluralismo político, la división de poderes, la representación; todo un sistema de democracia política. Baste recordar el fascismo italiano y el nazismo alemán (Ferrajoli 2011, 33-9).

Sin duda, los derechos humanos ocupan el centro de la democracia contemporánea o, como la denomina Ferrajoli, la democracia constitucional, al implementar su protección en todo un engranaje constitucional. "Sin estos derechos no podemos tener una verdadera democracia"; si se retirasen estos derechos de la democracia, ésta pierde toda su esencia, se convertiría en un elemento completamente vacío (Barak 2009, 22). Así, con este contexto neoconstitucionalista, es labor de los jueces proteger y sostener los derechos humanos en colaboración de los poderes Legislativo y Ejecutivo.

La reforma constitucional de derechos humanos como fruto del neoconstitucionalismo y como paradigma en el fortalecimiento de la democracia

Con las precisiones apuntadas hasta el momento, nos ha sido posible dilucidar que el derecho ha experimentado cambios realmente trascendentales a partir de la segunda posguerra, donde los ordenamientos jurídicos poseen características o elementos del todo diferenciados del constitucionalismo de la época moderna, o del Estado de derecho legal. Nuestra realidad actual se encuentra inmersa en un cúmulo de circunstancias de carácter jurídico, político y económico de gran complejidad, en el que el Estado de derecho constitucional, con una gran tendencia a la concepción de democracia de carácter ferrajoliano, centraliza sus esfuerzos en la máxima protección y garantía de la dignidad humana. El neoconstitucionalismo se posiciona, pues, como una teoría concatenada a la naturaleza misma del Estado constitucional de derecho.

El Estado mexicano entra a la nueva dinámica constitucionalista con la reforma realizada a su Constitución el 10 de junio de 2011 (DOF 2011, 1), pues ésta posee los elementos esenciales que caracterizan a las am-

pliamente descritas "neoconstituciones". Con esta precisión, podemos mencionar, entonces, que en los primeros tres párrafos del artículo 1 se encuentra la columna vertebral de esta paradigmática reforma, los que resultan de utilidad que sean descritos con todas sus letras:

> En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.
>
> Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.
>
> Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley (CPEUM, artículo 1, párrafos 1, 2 y 3, 2012).

De las líneas anteriores se desprenden características de fuerte influencia neoconstitucional, a saber:

a) La constitucionalización del derecho internacional de los derechos humanos, con el reconocimiento expreso que se hace de los derechos fundamentales que se encuentren inmersos en los tratados internacionales de los que México forme parte.

b) El control difuso de la constitucionalidad y de la convencionalidad.
c) La implementación de la interpretación normativa conforme a la Constitución y los tratados internacionales que forman parte de ella, y bajo los principios *pro personae,* universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Con estas grandes líneas, la Constitución mexicana —establecida desde el 10 de junio de 2011— se ha sometido a lo que Guastini denomina como la plena "constitucionalización del ordenamiento jurídico" (neoconstitucionalismo); proceso jurídico que significa, en descripción del mismo autor:

> Un proceso de transformación de un ordenamiento, al término del cual el ordenamiento en cuestión resulta totalmente impregnado por las normas constitucionales. Un ordenamiento jurídico constitucionalizado se caracteriza por una constitución extremadamente invasora, entrometida, capaz de condicionar tanto a la legislación como la jurisprudencia y el estilo doctrinal, la acción de los actores políticos así como las relaciones sociales. Dicha constitucionalización no es un proceso bipolar (verdadero o falso), sino que se puede ir dando conforme cada ordenamiento vaya reuniendo algunas características (Guastini 2001, 155-64).

Las condiciones necesarias para dicho proceso son las siguientes:

a) Incorporación de una Constitución rígida, que incluye los derechos fundamentales.
b) La garantía jurisdiccional de la supremacía constitucional.
c) La fuerza vinculante de la Constitución, que no es un conjunto de normas programáticas, sino preceptivas.

d) La sobreinterpretación de la Constitución, ya que se le interpreta de manera extensiva y se deducen de ella sus principios implícitos.
e) La aplicación directa de las normas constitucionales, que también se aplican a las relaciones entre particulares.
f) La interpretación conforme a la Constitución de las leyes y normas inferiores.
g) Influencia de la Constitución sobre las relaciones políticas.

Todos y cada uno de los elementos de un proceso de constitucionalización del derecho, en términos de Ricardo Guastini, son cubiertos por la multicitada reforma constitucional de derechos humanos. Tal situación equivale a decir que México, como se ha apuntado en varias ocasiones, le ha dado la tan esperada bienvenida a la teoría del neoconstitucionalismo. Lo anterior porque:

a) El Estado mexicano tiene una *Constitución rígida*, pues cuenta con principios en los que no puede ser modificada de manera sencilla.
b) El artículo 1 establece expresamente que los derechos humanos deberán ser plenamente *garantizados* por todo el engranaje estatal, dentro de los que se encuentra el Poder Judicial.
c) Se establece ampliamente la *fuerza vinculante de la Constitución* al establecerse como obligatorios todos y cada uno de los artículos de la misma, pues, como bien lo dice el doctor Carbonell (2010, 167), "tradicionalmente no se consideraban como vinculantes las normas programáticas (derechos sociales) o los principios; estos ahora ya no se conciben como simples programas de acción política o catálogo de recomendaciones a los poderes públicos".
d) Se experimenta una *sobreinterpretación de la Constitución,* pues ahora todas las autoridades se encuentran obligadas a interpretarla de manera extensiva, con base en principios explícitos e implícitos;

así, con esta sobreinterpretación, siguiendo a Guastini (2001, 160), "no quedan espacios vacíos de (o sea, libres del) derecho constitucional: toda decisión legislativa está prerregulada por una u otra norma constitucional. No existe ley que pueda escapar al control de la legitimidad constitucional".

e) En la misma se establece que "la influencia del derecho constitucional se extiende, desde esta perspectiva, tanto a su objeto tradicional de regulación que son los poderes públicos, sus competencias y sus relaciones con los particulares, como a las diversas ramas del derecho privado, que también se ven condicionados por los mandatos constitucionales, entre los cuales destacan las normas constitucionales que establecen los derechos fundamentales" (Carbonell 2010, 168).

f) *La aplicación directa de la norma constitucional* se establece con el control difuso de la constitucionalidad y la convencionalidad, las que se encuentran obligadas a implementar todas las autoridades, con especial relevancia las jurisdiccionales. Aspecto que resalta a la vista por la implicación del mismo, ya que con él los jueces de todos los ámbitos (locales, estatales, federales) se encuentran facultados a realizar dicho control.

g) Se cuenta con la *interpretación conforme de las leyes,* lo cual no significa precisamente una interpretación de la Constitución, sino de la ley. Al respecto resulta didáctica la cita que hace Carbonell (2010, 169) de Javier Jiménez Campo, cuando menciona que "la interpretación conforme se da cuando, al tener un juez la posibilidad de aplicar a un caso concreto la interpretación X1 de una ley o la interpretación X2, opta por la que sea más favorable para cumplir de mejor forma con algún mandato constitucional. Desde luego, la interpretación conforme también significa que ante una interpretación de la ley que vulnera el texto constitucional u otra interpretación de la misma ley que no lo vulnera, el juez prefiere esta última".

h) Por último, la influencia de la Constitución en las relaciones políticas se encuentra sometida al mandato constitucional y con los límites de los derechos fundamentales.

Como puede verse, algunos de los elementos descritos ya eran parte de nuestro sistema constitucional, pero otros tantos, los que han permitido el cambio al neoconstitucionalismo, no lo eran. Con lo anterior, percibimos que el nuevo documento constitucional cobra una vida que hasta la fecha multicitada no había sido experimentada por el sistema jurídico mexicano, situación que la eleva a completo paradigma en el fortalecimiento integral del Estado constitucional de derecho, del mismo modo se da el paso que faltaba para una verdadera "democracia constitucional", con sus elementos formal y sustancial, justo como Ferrajoli lo estableció de forma magistral.

Retos y perspectivas

Sin duda, como lo señala el profesor argentino Rodolfo Luis Vigo (2008, 412), estamos de acuerdo con el nuevo derecho constitucional contemporáneo; sin embargo, es necesario advertir que ante la entrada en vigor de la reforma constitucional del 10 de junio de 2011 en México se vive un nuevo paradigma constitucional, y como consecuencia una revolución, en el entendimiento del derecho en su parte formal y material, que incide en todas las funciones del Estado y más aún en aquellas directas al ejercicio profesional de los poderes públicos y en especial en la educación del derecho.

Ante ello, es necesario advertir que no es tarea fácil, pues al inicio —como en todas las cosas— es difícil, sin embargo, el sistema jurídico mexicano le debe dar la bienvenida a esta nueva forma de ver y aplicar el derecho en México. Hay que señalar que depende de los poderes públicos, la comunidad jurídica y principalmente la académica la obligación de hacer eficaz y eficiente el objetivo primordial del gesto legislati-

vo, transitar al ejercicio pleno del Estado de derecho constitucional en nuestro país, pues nos encontrábamos rezagados en comparación con otros países de América Latina y, más aun, de Europa.

Ahora bien, existen algunas preocupaciones de los constitucionalistas, y advertencias a la vez, para que al transitar al Estado de derecho constitucional pleno se eviten la existencia de activismo institucional y al personal de quienes operan este nuevo sistema, como podrían ser:

a) El activismo judicial.
b) Una interpretación excesiva e inadecuada de los principios y valores establecidos en la Constitución.
c) Devaluación de la actividad de los poderes Ejecutivo y Legislativo.
d) El empoderamiento de los jueces.
e) La idealización personal en la interpretación de la Constitución.
f) La moralización excesiva del derecho.
g) La falta de equilibrio entre poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial.
h) El debilitamiento de las instituciones públicas.
i) La excesiva aplicación de la jurisprudencia.
j) La politización de la justicia.
k) La falta de seguridad jurídica como producto de la interpretación judicial.
l) La abstracción del derecho.
m) El debilitamiento del Estado, entre otros.

Por otra parte, la misma doctrina constitucional ha señalado que para evitar que esto suceda, y en realidad lograr un equilibrio que haga eficaz el objetivo del legislador al haber llevado a cabo la reforma constitucional en cita, es necesario replantear e integrar como medidas preventivas las siguientes:

a) Alta responsabilidad judicial, profesional y democrática.
b) Buena argumentación jurídica al resolver el caso concreto.
c) Conocer y aplicar el derecho progresivo con base en el precedente.
d) Cultura eficaz y eficiente de la interpretación constitucional e internacional.
e) Eticidad en la función pública del juez.
f) Eticidad en la función de los poderes públicos Legislativo y Ejecutivo.
g) Humanización e integración de los poderes públicos con perspectiva de protección a los derechos humanos.
h) Capacitación y mejora constante de los integrantes de los poderes públicos.
i) Políticas públicas de respeto a los derechos humanos.
j) Cultura de patriotismo y nacionalismo.
k) Medidas de autocontrol judicial.
l) Fortalecimiento integral de las funciones del Estado y de las reglas que éste debe respetar en los derechos humanos.

Retos importantes que se tienen para hacer efectiva la reforma constitucional del 10 de junio de 2011, pues si se logra la consolidación de todos estos desafíos y perspectivas encaminadas a cumplir el objetivo de la reforma citada, México estará transitando hacia la consolidación de un sistema democrático representativo conforme los cánones de la Constitución, por ello, es necesario seguir con paso firme y con un sentido democrático las reglas de ética profesional en el ejercicio del encargo que debe cumplir un juez constitucional.

La reforma constitucional en cita es un hecho trascendente para la vida democrática mexicana, en ésta, por primera vez, de manera material, todas las autoridades del país al llevar a cabo su función tienen la ineludible obligación de que al estar frente a una norma que contenga derechos humanos deben interpretarla en sentido amplio, sin importar que sea

aplicada por autoridad judicial, administrativa o de cualquier otra índole. Hoy día, todas las autoridades, sin importar la materia o grado, están obligadas a llevar a cabo su función conforme a los principios y valores que establece la Constitución.

Todas las autoridades en el ámbito de su competencia coadyuvarán al cumplimiento efectivo del fin de la reciente reforma constitucional de 10 junio de 2011, es una tarea importante, que sin duda tendrá efectos inmediatos a corto, mediano y largo plazo, quizá con algunos desaciertos, pero estamos iniciando una travesía con la que con toda seguridad estaremos cultivando una cultura del respeto a los principios y valores que establece la Constitución. Ante ello, los resultados serán alentadores, pues estamos frente al inicio verdadero de tomar en cuenta que el Estado se convertirá en un guardián permanente del respeto de los derechos humanos, logrando así un avance en la defensa del principio de la democracia en México.

No se debe tener temor al activismo judicial del que ya se ha hablado, y que éste ante la inexperiencia de antecedentes pueda desquiciar —como lo dice Rodolfo Vigo— de manera esquizofrénica el sistema jurídico; debemos aprender de la historia en el sentido de que tanto el Ejecutivo como el Legislativo han aplicado el poder de manera muy característica, el primero de ellos en el siglo XX y el segundo en el XIX, sin embargo, ambos terminaron llevando a cabo su función de manera excesiva con una flagrante violación a los derechos humanos. Ante ese exceso es que hoy surge la necesidad de que el Poder Judicial sea quien retome los valores de la justicia y los aplique con un criterio de razonabilidad en equilibrio.

Esto significa que ante toda actuación del poder público mediante el ejercicio judicial se debe lograr un equilibrio entre los poderes del Estado, que juntos logren una sinergia judicial y funcional para beneficio del conglomerado que habita en el país, pues es el objetivo de toda democracia constitucional.

Ante la ferviente necesidad de transitar al ejercicio pleno de la democracia constitucional moderna, México se perfila hacia una nueva conceptualización del derecho y éste como mejor mecanismo de encontrar armonía y paz social que tanto anhela, basado principalmente en las corrientes neoconstitucionalistas que han dado resultado desde la mitad del siglo XX hasta la actualidad, teniendo como principal motivo hacer efectivo el derecho humano, que sirve como centro de regulación en los estados democráticos.

Una vez consolidada la reforma constitucional en nuestro país, tanto el poder Legislativo como el Ejecutivo irán positivizando con un criterio democrático acorde a la Constitución su función, esto facilitará y coordinará las acciones de los tres poderes políticos en México: el Legislativo, emitiendo leyes acordes al principio democrático que establezca la Carta Magna; el Ejecutivo se encargará de ejecutarlas, y el Poder Judicial de aplicarlas; al lograr este estado se podrá establecer la consolidación de la reforma constitucional publicada el 10 junio de 2011.

No debemos olvidar que el Estado mexicano es una República federal, sin embargo, podríamos pensar que como cada una de las entidades federativas que conforman la Federación es autónoma e independiente en cuanto su régimen jurídico interior, éstas podrían obstaculizar su objetivo, pero cuando se aprobó la reforma constitucional en cita fueron enviadas a cada una de las partes federadas, logrando que éstas las aprobaran. Como consecuencia, no existe resistencia por parte de ellas para la aplicación de manera progresiva e inmediata.

Así pues, los jueces de cada Estado deben estar cautos y prudentes, pero confiados a la vez de ejercer los nuevos retos, del nuevo constitucionalismo ante esta nueva era, así como las instituciones educativas en la formación de los nuevos abogados del siglo XXI, sin duda, instituciones protagonistas en el ejercicio y aplicación del derecho moderno en México.

Consideraciones finales

Del cuerpo de la presente investigación desprendemos los siguientes puntos conclusivos, a saber:

El neoconstitucionalismo es producto de profundas transiciones del Estado de Derecho, surge como una reacción al legicentrismo del Estado legal de derecho, tomando al pospositivismo como teoría filosófica conciliadora de las formas puras del iusnaturalismo y el positivismo. El nuevo derecho constitucional implementa una lectura moral o ética del derecho en la que los principios inmersos en los derechos fundamentales garantizan y protegen de manera integral a la dignidad humana.

Ese Estado de derecho constitucional que abraza las nuevas teorías de la constitución se encuentra íntimamente relacionado con la consolidación de un Estado democrático, pero no de cualquier democracia, sino de la que además del elemento formal de la misma encuentre el elemento sustancial en el que los derechos humanos se levantan como límites en el actuar del poder del Estado. Luigi Ferrajoli define de esta manera a su democracia constitucional, marcando un hito internacional por la construcción de la misma. La democracia hoy en día ya no se puede concebir sin la protección y garantía de los derechos vitales.

En este contexto, la reforma constitucional de derechos humanos del 10 de junio de 2011 se pone acorde con la teoría constitucionalista al aplicar, principalmente, mediante su paradigmático artículo primero, la constitucionalización del derecho internacional de los derechos humanos, el control difuso de la constitucionalidad y la convencionalidad especialmente de los miembros del Poder Judicial, así como la implementación de los principios de "interpretación conforme", *pro personae* y los que caracterizan la naturaleza de los derechos humanos.

Sin duda, México tiene un gran reto para hacer efectiva la reforma constitucional que recién se acaba de llevar a cabo en 2011, y tendrá que realizar varias acciones para su consolidación, entre ellas, el apoyo de todas las autoridades estatales y federales, especialmente las académicas en la formación del abogado del siglo XXI, así como evitar el acti-

vismo judicial personal e institucional. Y como reto fundamental, lograr el equilibrio entre los poderes tanto estatales como federales, la consolidación del sistema constitucional moderno sin duda convertirá al Estado en guardián permanente de la protección de los derechos humanos de los habitantes del Estado mexicano, y esto ayudará a cumplir con el instituto democrático moderno del presente siglo.

Fuentes consultadas

Barak, Aharon. 2009. *Un juez reflexiona sobre su labor: el papel de un tribunal constitucional en una democracia.* México: Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Barroso, Luis Roberto. 2008. *El neoconstitucionalismo y la constitucionalización del derecho: el triunfo tardío del derecho constitucional en Brasil*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.

Capeletti, Mauro. 1986. "¿Renegar de Montesquieu? La expansión y la legitimidad de la justicia constitucional". *Revista Española de Derecho Constitucional* 17: 9-46.

Carbonell, Miguel. 2010. *Neoconstitucionalismo: significado y niveles de análisis*. En *El canon neoconstitucional*, coords. Miguel Carbonell y Leonardo García Jaramillo, 161-71. Colombia: Universidad Externado de Colombia.

Corte IDH. Corte Interamericana de Derechos Humanos. 2010. Voto razonado del juez *ad hoc* Eduardo Ferrer Mac-Gregor en el Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México. Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 26 de noviembre. Serie C No. 220. Párr. 29. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_220_esp.pdf (consultada el 17 de mayo de 2012).

CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2012. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf (consultada el 15 de junio de 2012).

DOF. Diario Oficial de la Federación. 2011. Decreto que modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 10 de junio.

Erbetta, Daniel. 2009. *Luigi Ferrajoli: paradigmas de la democracia constitucional*. Buenos Aires: Ediar.

Ferrajoli, Luigi. 2007. *Principia Iuris. Teoría del Derecho y de la Democracia*. Vol. 2 de *Teoría de la democracia*. España: Trotta.

——. 2008. *Democracia y garantismo*. Madrid: Trotta.

——. 2011. *Poderes salvajes. La crisis de la democracia constitucional*. Madrid: Trotta.

Gil Rendón, Raymundo. 2011. "El neoconstitucionalismo y los derechos fundamentales". *Quid Iuris* 12 (enero-marzo): 43-61.

Guastini, Riccardo. 2001. *Estudios de teoría constitucional*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM/Fontamara.

Nieto Castillo, Santiago. 2002. *La interpretación de los órganos electorales.* México: Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política.

Sanchís Prieto, Luis. 2005. "Neoconstitucionalismo y ponderación judicial". En *Neoconstitucionalismo (s)*, ed. Miguel Carbonell. Madrid: Trotta.

——. 2010. *Principia Iuris: una teoría del derecho no (neo)constitucionalista para el Estado constitucional*. En *El canon neoconstitucional*, coords. Miguel Carbonell y Leonardo García Jaramillo, 273-310. Colombia: Universidad Externado de Colombia.

Santiago, Alfonso. 2008. Neoconstitucionalismo. Conferencia presentada en la "Sesión Privada del Instituto de Política Constitucional de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas", 3 de abril de 2008, en Argentina. Disponible en http://www.ancmyp.org.ar/nosotros.asp?menu=HOME (consultada el 2 de mayo de 2012).

Vigo, Rodolfo Luis. 2008. Constitucionalización y neoconstitucionalismo: riesgos y prevenciones. En *La ciencia del derecho procesal*

constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho. T. VI, Interpretación constitucional y jurisdicción electoral, coords. Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, 403-51. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.

Algunas consideraciones sobre el ejercicio del control difuso[1]

Some considerations on the exercise of diffuse constitutional review

Rubén Enrique Becerra Rojasvértiz (México)*

Fecha de recepción: 11 de mayo de 2012
Fecha de aceptación: 29 de junio de 2012

Resumen

La promoción y defensa de los derechos humanos requiere una continua labor de diálogo que fortalezca el trabajo fundamental que, como juzgadores, estamos comprometidos a realizar en el marco de la promoción, respeto y garantía judicial de los derechos humanos. Sin embargo, la aplicación en casos concretos de dicha potestad jurisdiccional ha generado perplejidades en la comunidad jurídica mexicana. El presente trabajo tiene por objetivo recoger e incorporar a la discusión algunos conceptos, distinciones, elementos, criterios y precisiones útiles que puedan arrojar en su conjunto mayor luz sobre el tema del control difuso y que permitan a los juzgadores afianzar el camino al momento de plantearnos, en el ámbito de nuestras respectivas competencias, la posible inaplicación de una disposición en un caso concreto. Por ello se

---

[1] El presente trabajo tiene su origen en una serie de conferencias que impartí durante las "Jornadas itinerantes sobre el impacto de las reformas constitucionales de amparo y derechos humanos", organizadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación los días 23 y 24 de marzo de 2011.

* Magistrado presidente de la Sala Regional Monterrey del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. ruben.becerra@te.gob.mx.

intentará responder a una serie de cuestiones que, a mi parecer, reflejan algunos puntos clave que han suscitado gran controversia.

PALABRAS CLAVE: derechos humanos, control de convencionalidad, control difuso, bloque de constitucionalidad.

ABSTRACT

The promotion and defense of human rights require a continuous dialogue that reinforces the essential task which we are compelled to carry out as judges, within an outlined framework that includes the promotion, respect and judicial guarantee of the human rights. However, the application in specific cases of this judicial power has created some perplexities in the Mexican legal community. This paper aims to collect and incorporate to the discussion some concepts, distinctions, elements, criteria and useful details that might shed more light on the subject of diffuse control and allow us —the judges— to strengthen the path when the moment to elucidate —within the scope of our powers— the possible non-application of a provision to a case. So we will try to answer a number of issues that we believe reflect some key points that have caused much controversy.

KEYWORDS: human rights, conventionality control, diffuse constitutional review, constitutional block.

Las nuevas modificaciones constitucionales en materia de derechos humanos y amparo, así como la reciente decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) que ha hecho del control difuso de constitucionalidad-convencionalidad una obligación para todos los jueces —sean federales o del fuero común—, han transformado sustancialmente la fisonomía del sistema de control judicial de constitucionalidad, y también el grado de exigencias que se requieren por parte de los operadores jurídicos para su correcta aplicación.

Fue precisamente con motivo de la ejecución de la sentencia en el caso Rosendo Radilla vs. México, pronunciada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH 2009), la que llevó al Tribunal constitucional a pronunciarse respecto de las obligaciones del Estado mexicano, en particular del Poder Judicial, en relación con los tratados y documentos internacionales que forman parte del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

La promoción y defensa de los derechos humanos, en estricto apego a la convención americana, así como también a lo establecido por la Corte IDH, requiere una continua labor de diálogo que fortalezca el trabajo fundamental que, como juzgadores, estamos comprometidos a realizar en el marco de la promoción, respeto y garantía judicial de estos derechos a la luz del sistema interamericano y otros documentos internacionales que conforman el Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos. Sin embargo, la aplicación en casos concretos de dicha potestad jurisdiccional ha generado algunas confusiones en la comunidad jurídica mexicana, provocando, incluso, algunas divergencias de opinión dentro del más alto Tribunal.

El presente trabajo tiene por objetivo recoger e incorporar en la discusión algunos conceptos, distinciones, elementos, criterios y precisiones útiles que en su conjunto puedan arrojar mayor luz sobre el tema del control difuso, y nos permitan a los juzgadores afianzar el camino al momento de plantearnos, en el ámbito de nuestras respectivas competencias, la

posible inaplicación de una disposición en un caso concreto. Por ello, se buscará responder a una serie de cuestiones que, a mi parecer, reflejan algunos puntos clave que han suscitado gran controversia: ¿cuál es el fundamento del control difuso de constitucionalidad-convencionalidad? ¿Qué derechos integran el nuevo bloque de constitucionalidad? Incorporados los tratados de derechos humanos al sistema jurídico mexicano, ¿cuál es ahora su jerarquía? ¿Qué pasa en caso de haber una antinomia entre la Constitución federal y los tratados? ¿Qué criterios de interpretación serán forzosos para los jueces mexicanos? ¿Qué es la interpretación conforme? ¿Qué establecen los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad? ¿Cuáles son los pasos a seguir en el ejercicio del control difuso?

¿Cuál es el fundamento del control difuso de constitucionalidad-convencionalidad?

El carácter obligatorio del bloque de constitucionalidad y el control difuso a cargo de todos los jueces mexicanos o autoridades que ejerzan facultades jurisdiccionales en procedimientos seguidos en forma de juicio, tienen como fundamento:

a) Las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) en materia de derechos humanos que se publicaron en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 10 de junio de 2011.[2]

---

[2] En ellas se modifica la denominación del capítulo primero del título primero; el primer y quinto párrafos del artículo 1; el segundo párrafo del artículo 3; el primer párrafo del artículo 11; el artículo 15; el segundo párrafo del artículo 18; el primer párrafo del artículo 29; el primer párrafo del artículo 33; la fracción décima del artículo 89; el segundo párrafo del artículo 97; el segundo y tercer párrafos del apartado B del artículo 102; y el inciso g de la fracción segunda del artículo 105; se adicionaron dos nuevos párrafos, el segundo y tercero, al artículo 1 y se recorrió el orden de los actuales; un nuevo párrafo segundo al artículo 11, y los párrafos segundo, tercero, cuarto y quinto al artículo 29; un nuevo párrafo segundo al artículo 33, recorriéndose el orden del actual; y los nuevos párrafos quinto, octavo y decimoprimero del artículo 102 del Apartado B, lo que recorrió el orden de los actuales.

b) Las sentencias pronunciadas por la Corte IDH en contra del Estado mexicano: caso Rosendo Radilla Pacheco, caso Fernández Ortega, caso Rosendo Cantú y caso Cabrera García y Montiel.[3]
c) Las tesis aisladas publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* de diciembre de 2011.[4]

¿Qué derechos integran el nuevo bloque de constitucionalidad?

- Los derechos humanos que están reconocidos y garantizados por la Carta Magna.
- Todos aquellos derechos humanos que estén establecidos en los tratados internacionales firmados por México.

Hay que entender por "tratado internacional", de acuerdo con lo establecido en el artículo 2.1 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados:

> Todo acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular.

Por lo anterior, resulta que son virtualmente aplicables en nuestro país todos los protocolos, convenciones, cartas y demás documentos internacionales firmados por México, y cuyo número asciende aproximadamente a 168.

---

3 Véase Corte IDH 2009, 2010a, 2010b y 2010c. En este último asunto se precisa que la obligación de respetar los derechos humanos recae no sólo en los "jueces", sino en general en todos los "órganos vinculados a la administración de justicia" de "todos los niveles" (sean locales o federales).

4 Véanse las tesis P. I/2011, P. LXV/2011, P. LXVI/2011, P. LXVII/2011, LXVIII/2011, LXIX/2011, LXX/2011 y LXXI/2011.

Los documentos jurídicos en cuestión abarcan tratados de carácter general; sobre el derecho de asilo; tratados y documentos de derecho internacional humanitario; de desaparición forzada; sobre personas con discapacidad; discriminación racial; educación y cultura; esclavitud; genocidio; medio ambiente; derechos de los menores; migración y nacionalidad; minorías y pueblos indígenas; derechos de las mujeres; tratados de derecho penal internacional; de propiedad intelectual; de estatuto de los refugiados; derecho a la salud; tortura; trabajo.[5]

Estos instrumentos incorporan alrededor de 4,270 dispositivos de carácter internacional sobre derechos humanos o relativos a sus mecanismos de garantía, normas de interpretación, definiciones, etcétera, y como tales constituyen referentes normativos obligatorios para todas las autoridades del país.

Incorporados los tratados de derechos humanos al sistema jurídico mexicano, ¿cuál es ahora su jerarquía?

Ha sido muy debatido el tema de la jerarquía de los tratados internacionales a lo largo de las últimas décadas. La SCJN lo ha discutido a fondo durante largos años y el debate ha surgido nuevamente en el seno

---

[5] Los documentos que conforman el sistema interamericano son los siguientes: Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948); Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969); Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo a la Abolición de la Pena de Muerte; Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura; Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas; Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales (Protocolo de San Salvador); Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad; Carta Democrática Interamericana; Convención Interamericana para Prevenir, Erradicar y Sancionar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belem do Pará); Convención Interamericana contra la Corrupción; Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión; Convención Interamericana sobre la Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer; Convención Interamericana sobre Obligaciones Alimentarias; Convención Interamericana sobre Restitución Internacional de Menores; Convención Interamericana sobre Conflictos de Leyes en Materia de Adopción de Menores; Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores; Convención para Prevenir y Sancionar los Actos de Terrorismo Configurados en Delitos contra las Personas y la Extorsión Conexa cuando estos tengan Trascendencia Internacional.

del más alto Tribunal, y las opiniones entre sus miembros parecen no ser unánimes.[6]

No obstante, y en virtud de una interpretación sistemática de los artículos constitucionales 1 y 133, se puede establecer el siguiente orden de prelación en el sistema normativo mexicano:

1. En la cúspide del sistema se encuentran los derechos reconocidos por la CPEUM y por tratados internacionales sobre derechos humanos, los cuales, en su conjunto, conforman el llamado *bloque de constitucionalidad*.
2. Tratados internacionales que regulan materias diversas a los derechos humanos (Tratado de Libre Comercio de América del Norte, por ejemplo).
3. Las demás leyes generales y abstractas (leyes orgánicas y reglamentarias de la CPEUM, leyes federales y estatales).[7]

¿Qué pasa en caso de haber una antinomia entre la Constitución federal y los tratados?

El segundo párrafo del artículo 1 de la CPEUM dispone:

> Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia (DOF 2011).

Lo anterior quiere decir que en caso de antinomia entre la Constitución federal y los tratados, debe aplicarse la norma que más favorezca a las personas, cualquiera que sea su fuente. Ello no implica violentar el principio

---

6 Véase la versión taquigráfica de la sesión pública del 13 de marzo de 2012 (SCJN 2012).

7 Véanse las tesis P. LXXVII/99, P. VIII/2010, P. IX/2010 y las tesis aisladas P. IX/2007 y P. XVII/1988.

de supremacía constitucional, ya que los problemas interpretativos sobre los derechos humanos se solucionan atendiendo a criterios de coherencia, esto es, en función de razonamientos sustantivos y no en virtud de parámetros jerárquicos o meramente formales. Esto significa que una norma de derechos humanos consagrada, por ejemplo, en una Constitución local podría eventualmente ser aplicada por encima de un tratado internacional si es que otorga mayor cobertura al derecho humano en cuestión.

De hecho, la propia Corte IDH en la opinión consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985 estableció que: "si a una misma situación son aplicables la Convención Americana y otro tratado internacional, debe prevalecer la norma más favorable".

¿Qué criterios de interpretación serán forzosos para los jueces mexicanos?

De conformidad con la tesis P. LXV/2011 del Pleno de la SCJN, son "vinculantes en sus términos" las *sentencias* emitidas por la Corte IDH cuando México sea parte. Por su parte, la tesis P. LXVI/2011 del Pleno establece que los criterios jurisprudenciales emitidos por la SCJN, cuando el país no sea parte, son *orientadores* para los jueces mexicanos siempre que tales sean más favorables a la persona.

A este respecto hay que advertir respetuosamente que el carácter vinculatorio de las sentencias de la Corte IDH se deriva, en primer término, de la aceptación de su competencia contenciosa por el Estado mexicano. En este sentido es obvio que las sentencias en las que el *Estado* sea parte son obligatorias para *todos* los Poderes de la Unión exista o no tesis jurisprudencial de por medio. En este sentido, la "vinculatoriedad" se debe a que de incumplirse un mandato de la Corte IDH por cualquiera de los Poderes de la Unión, la responsabilidad será del Estado en su conjunto.

En este sentido de vinculatoriedad es natural que no sean "obligatorias" las sentencias pronunciadas por la Corte IDH en las que México no es parte; sin embargo, hay que recordar que la corte es el máximo intér-

prete de la Convención Americana de Derechos Humanos. Sus pronunciamientos y criterios vertidos en casos contenciosos y opiniones consultivas constituyen un precedente para la corte misma, y si bien es cierto que los jueces federales y locales no son, conforme al sistema mexicano, responsables administrativamente por no aplicar un criterio de dicho Órgano Jurisdiccional, sí harán incurrir en responsabilidad al Estado mexicano por no acatar los criterios que la propia corte ha emitido en casos contenciosos o consultivos.

En el fondo, y desde el punto de vista argumentativo, el problema que se presenta no es tanto de vinculatoriedad y responsabilidad, sino de justificación de las decisiones judiciales: nuestras sentencias se van a ver reforzadas argumentantivamente al recoger esos criterios internacionales pronunciados por la Corte IDH. En este sentido, se puede decir que es forzoso apelar a los criterios de la corte, pronunciados en sentencias que no han sido dictadas contra México, incluso en casos ya no contenciosos sino consultivos, porque de esa manera nuestros criterios estarán bien sustentados. Esta labor tendrá como consecuencia ir conformando poco a poco el derecho nacional acorde con la normativa internacional, que es lo que se pretende precisamente con la constitucionalización de la *interpretación conforme*.

¿Qué es la interpretación conforme?

Al igual que otros países, México incorpora la llamada "interpretación conforme". Para entenderlo más a fondo, hay que ver algunos ejemplos de su constitucionalización en el derecho internacional.

a) España: "Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce *se interpretarán de conformidad* con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España" (CE, artículo 10.2, 1978).

b) Bolivia: "Los tratados y convenios internacionales ratificados por la Asamblea Legislativa Plurinacional, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los Estados de Excepción prevalecen en el orden interno. Los derechos y deberes consagrados en esta Constitución *se interpretarán de conformidad* con los Tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Bolivia" (CPEB, artículo 13, IV, 2009).
c) Colombia: "Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno. Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, *se interpretarán de conformidad* con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia" (CPC, artículo 98, 1991).
d) Perú: "Las normas relativas a los derechos y a las libertades que la Constitución reconoce *se interpretan de conformidad* con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por el Perú" (CPP, Disposición Final y Transitoria Cuarta, noviembre de 2004).

En la doctrina se habla de interpretación conforme para hacer referencia a una técnica consistente en hacer coherente el derecho nacional con la normativa internacional. Se trata de "armonizar" el derecho doméstico con los valores, principios y normas contenidos en los tratados internacionales sobre derechos humanos y la jurisprudencia de los tribunales constitucionales (Ferrer 2011, 535).

Lo importante que establece la cláusula de interpretación conforme es que los jueces deben armonizar hermenéuticamente el derecho interno con lo establecido por la CPEUM y por el derecho internacional de los derechos humanos considerados en su conjunto. En otras palabras, el principio de interpretación conforme permite establecer una relación armónica

y coherente del derecho interno frente a los derechos de fuente constitucional e internacional. Sólo en caso de que esa armonización sea imposible, se podrá decir que se presenta una incompatibilidad *absoluta* entre la norma en cuestión y los derechos humanos (considerados como una unidad, es decir, como "bloque").

Al respecto, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969) hace referencia a ese deber por parte de los estados firmantes en su artículo 2:

> Artículo 2. Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno.
> Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1º no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.

Acerca de lo anterior, la SCJN ha señalado que la interpretación conforme (en sentido estricto) establece que cuando hay varias interpretaciones jurídicamente válidas, los jueces deben, partiendo de la presunción de constitucionalidad de las leyes, preferir aquella en la que la ley concuerde con los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales.[8] Esto es importante porque quiere decir que el juez debe *evidenciar que la presunción de constitucionalidad se destruye* para el caso concreto. Una vez dado ese paso se abre la posibilidad al juzgador para inaplicar la norma en el caso concreto (en control difuso) o declarar su inconstitucionalidad con efectos *erga omnes* (en control concentrado).

---

[8] Así lo determinó la SCJN por mayoría de siete votos de los ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y el presidente Silva Meza, al resolver la ejecución de la sentencia de la Corte IDH (Expediente Varios 489/2010).

Antes de abordar algunos problemas prácticos de la inaplicación de leyes y sus problemas, hay que examinar el tercer párrafo del artículo 1 constitucional.

¿Qué establecen los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad?

Los derechos humanos poseen ciertas características que los diferencian de otros derechos, como los patrimoniales, por ejemplo. En la doctrina y en el derecho internacional de estos derechos abundan diversas caracterizaciones de los mismos, y la Constitución federal ha incorporado algunos de esos conceptos con el objeto de guiar su interpretación en casos concretos.

En efecto, el artículo 1, párrafo tercero, de la CPEUM establece que:

> Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

En la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de 1993,[9] se señaló que estos derechos son:

> universales, indivisibles, interdependientes y están relacionados entre sí. La comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso (CMDH 1993, parte I, párrafo 5).

Se afirmó, entonces, que los derechos son:

---

9 Realizada en Viena del 14 al 25 de junio de 1993, en la Asamblea General de las Naciones Unidas.

- Universales. Se reconocen a todas las personas sin ningún tipo de condición o diferencia cultural, social, económica o política como excusa para su desconocimiento o aplicación parcial.
- Inalienables. Por ser irrenunciables y pertenecer en forma indisoluble a la esencia misma del ser humano; por tanto, no pueden ni deben separarse de la persona y, en tal virtud, no pueden transmitirse ni se renuncia a ellos.
- Indivisibles. Porque forman un conjunto inseparable de derechos. Todos deben ser ejercidos en su contenido esencial al tener igual grado de importancia.
- Interdependientes. La vigencia en el goce de un derecho es precondición para la plena realización de los otros.

Hay que explicar uno a uno los principios recogidos en la Constitución, a saber: universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad (Vásquez y Serrano 2011, 137-64).

1. El principio de universalidad se refiere al reconocimiento de que toda persona, por el hecho de serlo, es portadora de atributos autónomos que deben ser considerados y protegidos por el Estado. Los derechos son inherentes al ser humano y no requieren de alguna cualidad adicional para adquirirlos. Lo que refleja ese principio es que el Estado no "otorga" los derechos, sino que los reconoce.

   El principio de universalidad refleja, además, la idea de que su exigibilidad no depende de una consagración legislativa, ya que históricamente se presentan como atributos que se han hecho valer contra leyes opresivas que los desconocían o menoscababan.
2. Por su parte, los principios de *interdependencia e indivisibilidad* expresan en conjunto la idea de un "bloque".

La Asamblea General de las Naciones Unidas institucionalizó el uso en el derecho internacional de los derechos humanos de los principios de interdependencia e indivisibilidad (Resolución 32/130).

De lo anterior se desprenden tres propiedades: la necesaria relación entre los derechos, la defensa de su unidad y la idea central de rechazar cualquier lógica de jerarquización entre los mismos.

3. La interdependencia, por su parte, señala la medida en que el disfrute de un derecho en particular o un grupo de éstos dependen para su existencia de la realización de otro derecho o de un conjunto de ellos. Por ejemplo, el derecho a la salud tiene aparejadas claras relaciones con el derecho a la alimentación y a la vivienda digna, así como al trabajo en condiciones adecuadas.

De este modo pueden extraerse un par de propiedades: un derecho depende de otro(s) derecho(s) para existir; y dos derechos son mutuamente dependientes para su realización, como la libertad de expresión y la libertad de creencias, por ejemplo. Por tanto, el respeto, garantía, protección y promoción de uno de los derechos impactará en el otro u otros, y viceversa.

4. El principio de indivisibilidad, por su parte, implica una visión holística de los derechos humanos, en la que todos ellos se encuentran unidos, ya no por razones de dependencia, sino porque de una forma u otra ellos forman una sola construcción. Por tanto, si se realiza o se viola un derecho, impactará en los otros, más allá de si existe o no una relación de dependencia inmediata entre ellos. La idea central es que la concreción de los derechos sólo puede alcanzarse mediante la realización conjunta de todos ellos.
5. De acuerdo con el principio de progresividad, siembre es posible extender el manto protector de los derechos humanos. Estos derechos reconocidos en tratados y demás documentos internacio-

> nales, así como los establecidos en normas de derecho nacional, constituyen una base mínima que todo Estado debe respetar. Desde ese punto de partida, los estados deben tomar las medidas necesarias para ampliar su protección progresivamente y orientarlas hacia el cumplimiento de las obligaciones internacionales.

Desde este punto de vista, la "lista" de derechos humanos contenidos en la Constitución o en los demás tratados internacionales no excluye la protección de otros derechos inherentes a las personas, por ser respetuosos con su dignidad. De ahí que todo catálogo positivo de derechos humanos esté siempre sujeto a ampliación pero no a reducción o limitación, en virtud del principio de progresividad.

Lo anterior tiene sustento en lo establecido en el artículo 29 de la Convención Americana de Derechos Humanos:

> Ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de:
>
> ...
>
> c) Excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno.

Ello significa nada más y nada menos que la inclusión en la Constitución de todo derecho inherente al hombre, no necesariamente positivizado en la propia carta fundamental o en los tratados internacionales firmados por México. Por otro lado, implica la presencia de un conjunto de *cláusulas intangibles* que vendrían a establecer límites materiales incluso al poder reformador de la Constitución. Como se puede ver, se trata a fin de cuentas de establecer un orden *supraconstitucional* en relación con el respeto y la promoción de los derechos humanos.

¿Cuáles son los pasos a seguir en el ejercicio del control difuso?

Hay que advertir a nuestros juzgadores que ejercerán el control de constitucionalidad-convencionalidad difuso, que toda norma jurídica goza de una presunción de validez, llamada también por la doctrina presunción de constitucionalidad (*in dubio pro legislatore*). El peso de dicha presunción es muy importante en un caso concreto, ya que ello determinará si existen razones para inaplicar una norma jurídica. En palabras de Víctor Ferreres (1997, 141):

> la presunción de constitucionalidad impone a quien sostiene que el texto de una ley es inconstitucional la carga de argumentar convincentemente que se da una incompatibilidad entre la norma que ese texto expresa y el sistema de normas que el texto constitucional expresa.

Después de un examen de constitucionalidad, si el juez determina que la norma es desproporcionada, es decir que vulnera un derecho tras sujetarla precisamente al examen de razonabilidad, entonces procede inaplicarla para el caso concreto.

Lo anterior es coherente con la tesis aislada P. LXIX/2011, que establece los pasos a seguir en el control de constitucionalidad y convencionalidad *ex officio* en materia de derechos humanos:

> **1er paso.** El juez debe interpretar el orden jurídico conforme a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales el Estado mexicano sea parte, favoreciendo en todo momento a las personas con la protección más amplia.
>
> **2do paso.** El juez debe efectuar una interpretación conforme en sentido estricto, lo que significa que cuando haya varias interpre-

taciones jurídicamente válidas, los jueces deben preferir, partiendo de la presunción de constitucionalidad de las leyes, aquella que hace que la ley concuerde con los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que forma parte el Estado, para evitar incidir o vulnerar el contenido esencial de estos derechos.

3er paso. Hecho lo anterior procede la inaplicación de la ley cuando las alternativas anteriores no son posibles. Ello no afecta o rompe la lógica de los principios de división de poderes y de federalismo, sino que fortalece el papel de los jueces al ser el último recurso para asegurar la primacía y aplicación efectiva de los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales el Estado mexicano es parte.

Es necesario subrayar que el establecimiento de un bloque fuerte de constitucionalidad, en el que se incluyen tratados internacionales y criterios jurisdiccionales de órganos como la Corte IDH, impone modificar significativamente nuestros criterios interpretativos.

Lo anterior significa que el examen de una norma llevado a cabo por el juez en ejercicio del control difuso de convencionalidad ya no debe limitarse al aspecto meramente formal o adjetivo, sino que es ineludible un *control constitucional de razonabilidad*, que versa sobre el contenido mismo de las normas, es decir, sobre la sustancia y no la forma.

En este sentido, la Corte IDH ha aplicado en sus sentencias el principio de razonabilidad o proporcionalidad, afirmando su carácter "indispensable" en una sociedad democrática. En el caso Canese (Corte IDH 2004), cuya trascendencia e impacto se ha reflejado en sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), se estableció que las afectaciones a un derecho fundamental son lícitas únicamente cuando:

a) Se orienten a satisfacer un interés público imperativo.
b) Entre varias opciones para alcanzar ese objetivo, debe escogerse aquella que restrinja en menor escala el derecho protegido.
c) Lo anterior implica que no es suficiente que se demuestre, por ejemplo, que la ley cumple un propósito útil u oportuno.
d) Para que las restricciones sean compatibles con la Convención Americana, deben justificarse según objetivos colectivos que, por su importancia, preponderen claramente sobre la necesidad social del pleno goce del derecho garantizado y no lo limiten más de lo estrictamente necesario.

Este tipo de examen tiene por objetivo analizar el apego de una ley al bloque de constitucionalidad de derechos humanos y no debe pasar desapercibido para los jueces mexicanos, ya que su aplicación es forzosa en el ejercicio del control difuso.

El criterio de razonabilidad, denominado por la doctrina como *test* de proporcionalidad, tuvo un desarrollo notable a partir de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Alemán que lo ha venido aplicando desde la década de 1950 del siglo pasado. A partir de ahí ha tenido un claro desarrollo doctrinal, siendo uno de sus principales expositores el constitucionalista alemán Robert Alexy.

El *test* de proporcionalidad tiene por objeto establecer la racionalidad de los actos del poder público que interfieren con la esfera de los derechos fundamentales (Bernal 2003). Parte de la premisa de que a la autoridad no le está prohibido establecer ciertas restricciones en el ejercicio de los derechos humanos, siempre y cuando sean proporcionales en sentido lato.

La doctrina y la propia práctica del Tribunal Constitucional Alemán establecen que el principio de proporcionalidad está integrado por tres subprincipios:

- Principio de idoneidad (o fin legítimo).
- Principio de necesidad.
- Principio de proporcionalidad en sentido estricto.

Entonces, para el examen de constitucionalidad de una ley en el ejercicio del control difuso, y con el objeto de establecer si dicha disposición transgrede el bloque de constitucionalidad, los jueces debemos prestar atención a estos tres criterios que integran el principio de razonabilidad o proporcionalidad y aplicarlos al caso concreto. Se examinará cada uno de ellos.

El principio de idoneidad establece que toda intervención en los derechos fundamentales debe contribuir a la obtención de un fin legítimo a la luz de la Constitución y de los tratados internacionales de derechos humanos. Ese fin puede ser la satisfacción de otro derecho, la persecución de un objetivo colectivo, etcétera.

El principio de necesidad establece que aquella restricción impuesta por un acto de autoridad, y que sea considerada idónea para alcanzar el fin propuesto, debe ser, además, la más favorable al derecho humano en cuestión, entre otras alternativas posibles. Es decir, que la medida debe ser la más benigna con el derecho restringido.

El principio de proporcionalidad en sentido estricto establece que las ventajas que se obtienen mediante la intervención de un derecho deben compensar los sacrificios; es decir, la afectación en un derecho debe compensarse con una mayor satisfacción de otro.

El test de razonabilidad establece las exigencias a reunir en toda intervención a los derechos fundamentales a cargo de una autoridad. Se trata entonces de requisitos que, de satisfacerlos plenamente una ley, la harían inmune al ejercicio del control constitucional. Por el contrario, si cierta intervención o restricción de un derecho no satisface las exigencias de estos requisitos, entonces vulnera el derecho en cuestión. En este sentido, si el juez de control difuso demuestra la falta de proporcionalidad (en sentido lato) de una medida, está obligado a inaplicar el dispositivo legal en

cuestión. Cabe añadir que los tres subprincipios deben reunirse necesariamente y son dependientes entre sí, por lo que debe mostrarse la afectación a los tres en su conjunto.

El principio de proporcionalidad es aplicado desde hace décadas por el Tribunal Constitucional Alemán, y más recientemente por altas cortes constitucionales de América Latina. Para aplicarlo, el juzgador debe hacerse estas tres preguntas fundamentales: ¿el acto o ley en cuestión persigue un fin constitucionalmente legítimo? ¿Esa medida es adecuada para alcanzar el fin o existen otras igualmente idóneas o, incluso, más benignas? ¿Las ventajas obtenidas respecto al fin legítimo compensan el sacrificio impuesto a los titulares de los derechos restringidos?

Una sentencia carente de un examen como al anterior u otros similares no sólo será deficiente, sino también carecerá de justificación. Ello significa que las resoluciones mediante las cuales se haga evidente la contradicción entre una disposición y los derechos humanos que integran el bloque de constitucionalidad deben exponer clara y suficientemente las razones que respaldan el ejercicio de control difuso de constitucionalidad y convencionalidad.

Como jueces debemos realizar un esfuerzo argumentativo importante para esclarecer en qué casos existe, sin lugar a dudas, una violación patente a los derechos fundamentales. Debemos *justificar argumentantivamente* la existencia de una transgresión al bloque de constitucionalidad, ya que de ello depende la legitimidad democrática de la función judicial y, a fin de cuentas, el correcto funcionamiento de nuestras instituciones, que imponen la obligación de sujetar a un escrutinio riguroso las posibles desviaciones al marco establecido por la Constitución federal. En otras palabras, no basta con mencionar brevemente la irregularidad de una disposición respecto de la Constitución o de los tratados internacionales, y citar de paso algún criterio o jurisprudencia afín de un Tribunal internacional.

Como es evidente, nuestro país atraviesa por una etapa importante en la historia de sus instituciones jurídicas. Es claro que seremos varios los actores que deberemos contribuir al aseguramiento de un conjunto de cri-

terios sólidos, coherentes y eficientes para la promoción de los derechos humanos en el marco de nuestras obligaciones internacionales. Lo anterior supondrá conocer a fondo las normas internacionales sobre la materia, y saber aplicar en nuestras sentencias los criterios elaborados por órganos jurisdiccionales internacionales, como la Corte IDH; pero, sobre todo, requerirá por parte de todos los jueces mexicanos adoptar una actitud mesurada en el ejercicio del control constitucional, lejos de protagonismos y activismos judiciales infundados.

Fuentes consultadas

Alexy, Robert. 2002. *Teoría de los Derechos Fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Bernal Pulido, Carlos. 2003. *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales.* Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

CE. Constitución Española. 1978. Disponible en http://www.lamoncloa.gob.es/NR/rdonlyres/79FF2885-8DFA-4348-8450-04610A9267F0/0/constitucion_ES.pdf (consultada el 19 de octubre de 2012).

CMDH. Conferencia Mundial de Derechos Humanos. 1993. Disponible en http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/%28Symbol%29/A.CONF.157.23.Sp (consultada el 19 de octubre de 2012).

Convención Americana sobre Derechos Humanos. 1969. Disponible en http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm (consultada el 19 de octubre de 2012).

Convención de Viena sobre el derecho de los tratados. 1969. Disponible en http://www.oas.org/XXXVGA/espanol/doc_referencia/Convencion_Viena.pdf (consultada el 19 de octubre de 2012).

Corte IDH. Corte Interamericana de Derechos Humanos. 1985. Opinión consultiva OC-5/85. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_05_esp.pdf (consultada el 19 de octubre de 2012).

——. 2004. Caso Ricardo Canese vs. Paraguay. Sentencia de 31 de agosto. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_111_esp.pdf (consultada el 19 de octubre de 2012).

——. 2009. Caso Rosendo Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos. Sentencia del 23 de noviembre. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_209_esp.pdf (consultada el 19 de octubre de 2012).

——. 2010a. Caso Fernández Ortega y otros vs. México. Sentencia del 30 de agosto. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_215_esp.pdf (consultada el 19 de octubre de 2012).

——. 2010b. Caso Rosendo Cantú y otra vs. México. Sentencia del 31 de agosto. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_216_esp.pdf (consultada el 19 de octubre de 2012).

——. 2010c. Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México. Sentencia del 26 de noviembre. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_220_esp.pdf (consultada el 19 de octubre de 2012).

CPC. Constitución Política de Colombia. 1991. Disponible en http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/cp/constitucion_politica_1991.html (consultada el 19 de octubre de 2012).

CPEB. Constitución Política del Estado de Bolivia. 2009. *Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia*. Disponible en http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/normas/view/36208 (consultada el 19 de octubre de 2012).

CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2012. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

CPP. Constitución Política del Perú. 1993. Disponible en http://www.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Constitu/Cons1993.pdf (consultada el 19 de octubre de 2012).

DOF. Diario Oficial de la Federación. 2011. Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma

diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 10 de junio. Disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5194486&fecha=10/06/2011 (consultada el 19 de octubre de 2012).

Expediente Varios 489/2010. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5212527&fecha=04/10/2011 (consultada el 19 de octubre de 2012).

Ferrer Mac-Gregor, Eduardo. 2011. "Interpretación conforme y control difuso de convencionalidad. El nuevo paradigma para el juez mexicano". *Estudios Constitucionales* 2 (año 9): 531-622.

Ferreres, Víctor. 1997. *Justicia constitucional y democracia.* Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Resolución 32/120. 1977. Asamblea General de las Naciones Unidas. Disponible en http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/320/13/IMG/NR032013.pdf?OpenElement (consultada el 19 de octubre de 2012).

SCJN. Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2012. Sesión pública del 13 de marzo (versión taquigráfica). Disponible en http://www.scjn.gob.mx/pleno/paginas/ver_taquigraficas.aspx (consultada el 19 de octubre de 2012).

Tesis 3a./J. 10/91. LEGISLACIONES FEDERAL Y LOCAL. ENTRE ELLAS NO EXISTE RELACIÓN JERÁRQUICA, SINO COMPETENCIA DETERMINADA POR LA CONSTITUCIÓN. Disponible en http://ius.scjn.gob.mx/paginas/tesis.aspx (consultada el 19 de octubre de 2012).

—— P. LXXVII/99. TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERARQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCION FEDERAL. Disponible en http://ius.scjn.gob.mx/paginas/tesis.aspx (consultada el 19 de octubre de 2012).

—— P. VIII/2010. JERARQUÍA NORMATIVA. ES INEXISTENTE ENTRE LAS LEYES REGLAMENTARIAS. Disponible en http://ius.scjn.gob.mx/paginas/tesis.aspx (consultada el 19 de octubre de 2012).

—— I/2011 (10ª). CONTROL DIFUSO. Disponible en http://www2.scjn.gob.mx/red/informe2011/PDF1/SC-000245-1.pdf (consultada el 19 de octubre de 2012).

——— LXV/2011 (9ª). SENTENCIAS EMITIDAS POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. SON VINCULANTES EN SUS TÉRMINOS CUANDO EL ESTADO MEXICANO FUE PARTE EN EL LITIGIO. Disponible en http://www2.scjn.gob.mx/red/informe2011/PDF1/SC-000245-1.pdf (consultada el 19 de octubre de 2012).

——— LXVI/2011 (9ª). CRITERIOS EMITIDOS POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS CUANDO EL ESTADO MEXICANO NO FUE PARTE. SON ORIENTADORES PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEAN MÁS FAVORABLES A LA PERSONA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Disponible en http://www2.scjn.gob.mx/red/informe2011/PDF1/SC-000245-1.pdf (consultada el 19 de octubre de 2012).

—— LXVII/2011 (9ª). CONTROL DE CONVENCIONALIDAD *EX OFFICIO* EN UN MODELO DE CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD. Disponible en http://www2.scjn.gob.mx/red/informe2011/PDF1/SC-000245-1.pdf (consultada el 19 de octubre de 2012).

—— LXVIII/2011 LXVIII/2011 (9ª). PARÁMETRO PARA EL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD *EX OFFICIO* EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS. Disponible en http://www2.scjn.gob.mx/red/informe2011/PDF1/SC-000245-1.pdf (consultada el 19 de octubre de 2012).

——— LXIX/2011 (9ª). PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD *EX OFFICIO* EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS. Disponible en http://www2.

scjn.gob.mx/red/informe2011/PDF1/SC-000245-1.pdf (consultada el 19 de octubre de 2012).

—— LXX/2011 (9ª). SISTEMA DE CONTROL CONSTITUCIONAL EN EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO. Disponible en http://www2.scjn.gob.mx/red/informe2011/PDF1/SC-000245-1.pdf (consultada el 19 de octubre de 2012).

—— LXXI/2011 (9ª). RESTRICCIÓN INTERPRETATIVA DE FUERO MILITAR. INCOMPATIBILIDAD DE LA ACTUAL REDACCIÓN DEL ARTÍCULO 57, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO DE JUSTICIA MILITAR, CON LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 13 CONSTITUCIONAL, A LA LUZ DE LOS ARTÍCULOS 2° Y 8.1 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS. Disponible en http://www2.scjn.gob.mx/red/informe2011/PDF1/SC-000245-1.pdf (consultada el 19 de octubre de 2012).

Tesis aislada P. XVII/1988. CÓDIGO DE COMERCIO, EXPEDIDO POR EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA. TIENE LA MISMA JERARQUIA DE LAS LEYES EMANADAS POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN. Disponible en http://ius.scjn.gob.mx/paginas/tesis.aspx (consultada el 19 de octubre de 2012).

—— P. IX/2007. TRATADOS INTERNACIONALES. SON PARTE INTEGRANTE DE LA LEY SUPREMA DE LA UNIÓN Y SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES GENERALES, FEDERALES Y LOCALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL. Disponible en http://ius.scjn.gob.mx/paginas/tesis.aspx (consultada el 19 de octubre de 2012).

Vásquez, Luis Daniel y Sandra Serrano. 2011. Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Apuntes para su aplicación práctica. En *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*, coords. Miguel Carbonell y Pedro Salazar, 135-65. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Un garantismo en tensión. La primera integración del TEPJF y el control jurisdiccional de la vida interna de los partidos políticos

A guarantism in tension. The first TEPJF and the judicial review of the parties' internal life

Javier Martín Reyes (México)*

Fecha de recepción: 11 de mayo de 2012
Fecha de aceptación: 29 de junio de 2012

Resumen

Entre 1999 y 2003, la primera integración del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) emitió diversos criterios relevantes, mediante los cuales incrementó —paulatinamente— su capacidad para conocer de litigios originados en el seno de los partidos políticos. Con el paso del tiempo, en la literatura especializada se ha venido consolidando la idea de que estos criterios estuvieron inspirados en el garantismo, la doctrina judicial desarrollada por Luigi Ferrajoli. Sin embargo, en dichos trabajos no es frecuente encontrar argumentaciones encaminadas a demostrar que los criterios del TEPJF efectivamente fueron acordes con el garantismo. El objetivo del presente artículo es, precisamente, analizar las determinacio-

* Asesor en la Sala Superior del TEPJF. javier.martin@te.gob.mx. Agradezco, por sus atinados comentarios y sugerencias, a Lorenzo Córdova Vianello, Ignacio Marván Laborde, Fabiola Ramírez Gutiérrez, Julio Ríos Figueroa, Pedro Salazar Ugarte, Carlos Vilalta Perdomo y Marco Antonio Zavala Arredondo. Por supuesto, los comentarios aquí expresados, así como cualquier error u omisión, son de mi exclusiva responsabilidad.

nes del Tribunal a la luz de los postulados torales de la teoría de Ferrajoli. Se mostrará que las sentencias de la primera integración comparten algunos de los rasgos fundamentales del garantismo, pero que en ellas también hay elementos que discrepan con la teoría ferrajoliana. Por tanto, se concluye que los criterios del TEPJF pueden ser calificados, en todo caso, como un garantismo en tensión.

PALABRAS CLAVE: conflictos intrapartidistas, Ferrajoli, garantismo, jurisprudencia electoral, TEPJF.

ABSTRACT

Between 1997 and 2003, in a series of relevant cases, the first Electoral Court of the Federal Judicial Branch (TEPJF) gradually increased its capacity to adjudicate intraparty disputes. Over time, several authors have argued that these cases were inspired by the judicial doctrine developed by Luigi Ferrajoli, the "guarantism" (*garantismo*). However, this literature rarely provides evidence to show that the opinions of the TEPJF were consistent with this judicial doctrine. Precisely, this paper seeks to evaluate the decisions of the Electoral Court based upon the theory of Ferrajoli. Specifically, I will argue that the opinions of the first TEPJF share some of the key features of the guarantism, but that they also have others that disagree with the ferrajolian theory. Thus, I conclude that the opinions of the TEPJF could be characterized as a guarantism in tension.

KEYWORDS: intraparty disputes, Ferrajoli, guarantism, electoral jurisprudence, TEPJF.

Introducción

Existe un consenso bastante extendido en la literatura consistente en que la posibilidad de impugnar actos y resoluciones de partidos políticos tuvo un origen jurisprudencial (Alcocer 2008; Carbonell 2008; Cisneros y Suárez 2009; Garza 2008; Maitret 2008; Nava 2008; Zavala 2007 y 2012). Específicamente, que el control jurisdiccional de la vida interna de los partidos fue producto de los criterios sostenidos por la primera integración de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF),[1] pues antes de 1996, como apunta Córdova (2008), los órganos electorales habían asumido una postura de no interferencia en esta materia. En efecto, entre 1999 y 2003 la máxima autoridad en materia electoral emitió diversas sentencias —cuyos criterios a la postre serían recogidos en tesis relevantes y jurisprudencias obligatorias— mediante las cuales amplió su capacidad para conocer de litigios originados en el seno de los partidos. En palabras de uno de los magistrados de dicha integración, "el acceso a la jurisdicción para la solución de conflictos intrapartidistas" evolucionó "según la interpretación realizada por el TEPJF" (Castillo 2004, 96).

Tras una posición inicial, consistente en que los actos de los partidos políticos no eran susceptibles de ser impugnados,[2] y la apertura de dos vías que permitían un control indirecto y limitado sobre el registro de dirigencias y candidaturas,[3] la primera integración del TEPJF emitió tres crite-

---

1 Como todas las sentencias que se analizan en el presente trabajo fueron emitidas por la Sala Superior, para agilizar la lectura del texto siempre me referiré al TEPJF en genérico, sin especificar que se trata de la referida Sala.

2 Véanse la tesis S3EL008/97 y la jurisprudencia S3ELJ15/2001.

3 Específicamente, el TEPJF aceptó la procedencia de medios de impugnación cuando el Instituto Federal Electoral (IFE), por mandato legal, debía realizar un registro de dirigentes o candidatos. El criterio relacionado con la elección de dirigentes partidistas quedó plasmado en la tesis S3EL 022/99 y en la jurisprudencia S3ELJ 28/2002. En cambio, el criterio relacionado con la selección de candidatos quedó recogido en la jurisprudencia S3ELJ 23/2001. Tanto De la Mata (2011) como Zavala (2012) atinadamente han señalado que el mecanismo empleado por el TEPJF se asemejó a la llamada "finta alemana", esto es, una resolución mediante la cual el Tribunal

rios por demás relevantes. En 2001, determinó que los militantes podían acudir al Instituto Federal Electoral (IFE) para solicitar la restitución de los derechos que les hubiesen sido conculcados por las dirigencias partidistas (Tesis S3EL 007/2001). Posteriormente, en 2002, el Tribunal fijó los elementos mínimos que debían cumplir los estatutos de los partidos políticos para considerarlos democráticos, tanto en sus procesos de nominación de candidatos como en la elección de dirigencias y en la imposición de sanciones a militantes (Jurisprudencia S3ELJ 03/2005). Finalmente, en 2003, el TEPJF dio un giro de 180 grados respecto de su postura inicial y determinó que el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC) era una vía idónea para impugnar actos y resoluciones de partidos políticos.[4]

Con el paso del tiempo, en la literatura se ha consolidado la idea de que estos criterios —que paulatinamente extendieron los alcances del control jurisdiccional sobre la vida interna de los partidos políticos— estuvieron inspirados en una doctrina judicial: el garantismo.[5] En palabras de José de Jesús Orozco Henríquez, uno de los magistrados electorales de la primera integración del TEPJF, la tendencia de tutelar los derechos político-electorales frente a actos de partidos políticos se inscribe

> dentro de la expansión de lo que Ferrajoli denomina el constitucionalismo garantista [...] Ello en un doble sentido: Por una parte, reclama la tutela efectiva de los derechos fundamentales mediante las técnicas garantistas adecuadas y, por otra, el que la democra-

Constitucional alemán utilizó una resolución judicial —un acto de autoridad— para resolver una controversia que en el fondo era de naturaleza privada (Estrada 2007).

4 Véase la jurisprudencia S3ELJ03/2003.

5 Algunos trabajos que hacen referencia al garantismo del TEPJF en este tipo de controversias son Cisneros y Suárez (2009), Maitret (2008), Nava (2008), Orozco (2004; 2007) y Salazar (2011b). Sin embargo, el calificativo también se ha empleado en otros casos, como los llamados "Pemexgate" y "Amigos de Fox" (Ackerman 2009), la anulación de la elección de gobernador en Tabasco (Medina 2007) o la suplencia total de la queja en materia indígena (Luna 2011; Martell 2011).

> cia constitucional sea un paradigma en ciernes, exige que la garantía deba extenderse, entre otras direcciones, frente a todos los poderes, no sólo los poderes públicos sino frente a otros 'poderes' no públicos, como los partidos políticos (e, incluso, los particulares), que, dada su situación de predominio, pueden vulnerar los derechos fundamentales de sus afiliados o militantes (Orozco 2004, 224).

Sin duda, el del TEPJF ha sido un garantismo ampliamente celebrado, pero escasamente explicado.[6] Con la excepción de los notables trabajos de Orozco (2004; 2006; 2007), en la literatura no es frecuente encontrar argumentaciones encaminadas a demostrar que los criterios del TEPJF efectivamente estuvieron inspirados en el garantismo. Dicho de otra manera, no hay un trabajo que evalúe las argumentaciones de la primera integración del TEPJF a la luz de los postulados torales de la teoría de Luigi Ferrajoli.

La carencia apuntada, me parece, no es depreciable. Tal y como plantea Whittington (2011), la pregunta sobre si los órganos jurisdiccionales se adhieren a una doctrina o método de interpretación judicial es relevante por sí misma. Lo anterior permite determinar, entre otras cuestiones, en qué medida lo desarrollado en la academia es recibido —y aplicado— en la sede judicial. Pero, además, la pregunta es relevante desde un punto de vista práctico. Cuando sabemos que un juez o corte efectivamente es liberal, conservador o garantista, es posible anticipar —razonablemente— el sentido general de sus determinaciones futuras, tomando como parámetros los procedentes relevantes a un caso. Es decir, la adhesión a una doctrina puede servir como variable explicativa del comportamiento judicial.

---

[6] Respecto de la celebración del garantismo del TEPJF, baste como muestra la afirmación contenida en la publicación de un Órgano Jurisdiccional local, que presenta al Tribunal como una institución que realizó "una tendencia revolucionaria que cambió la cara del régimen de partidos y que inyectó un carácter garantista y democratizador al sistema electoral en su conjunto" (TEDF 2009, 9). O bien, la afirmación de que la vocación "antiformalista y garantista" del TEPJF impulsó una "transición jurisdiccional" que "ha venido a fortalecer a la justicia electoral como un instrumento eficaz" para la democracia mexicana (Hurtado 2010, 145).

Tomando en cuenta lo anterior, a lo largo de este artículo se realizará un análisis argumentativo de las sentencias cuyos criterios fueron recogidos en tesis y jurisprudencias relacionadas con la posibilidad de conocer litigios originados en el seno de los partidos políticos. Específicamente, se analizarán los tres criterios relevantes antes mencionados: el que abrió la puerta para que el IFE conociera de violaciones a los estatutos partidistas mediante procedimientos sancionadores, el que permitió al TEPJF fijar los elementos mínimos de la democracia al interior de los partidos políticos y el que estableció la procedencia directa del JDC contra actos y resoluciones partidistas.

Así, con base en el trabajo de Ferrajoli (2004; 2006; 2009), el principal teórico del garantismo,[7] se sostiene que los criterios del TEPJF guardan congruencia con ciertos postulados de dicha doctrina judicial. Por ejemplo, en las sentencias del TEPJF es posible encontrar una argumentación cuyo principal fundamento lo constituye la tutela de los derechos fundamentales de los militantes, así como una vocación por hacer que el ámbito interno de los partidos no quede inmune al control jurisdiccional. Sin embargo, en las ejecutorias analizadas es posible advertir, también, ciertos elementos que contradicen algunos de los postulados torales del garantismo, como la sujeción del juez a la ley, el uso exclusivo de fuentes positivas y el deber que tienen los juzgadores de exhibir las antinomias e incoherencias del ordenamiento legal. En síntesis, se mostrará que las sentencias del TEPJF no pueden calificarse simplemente como garantistas, pues los elementos contrarios a la teoría de Ferrajoli hacen que, en todo caso, estemos frente a lo que podría denominarse un "garantismo en tensión".

---

[7] Además de ser el principal teórico del garantismo, una razón adicional para emplear a Ferrajoli como parámetro crítico es que, como se ha referido, los trabajos que califican al TEPJF como garantista suelen citar los de dicho autor. Sin embargo, es necesario precisar que en torno al garantismo —como sucede con cualquier doctrina judicial— hay un debate abierto. Véanse, por ejemplo, los trabajos de Abramovich y Courtis (2009), Andrés (2005; 2008), Bovero (2005), Courtis (2007), Gascón (2005; 2008) y Pisarello (2001; 2009).

La estructura del presente artículo es la siguiente: en los primeros tres apartados se realizará un análisis argumentativo de las sentencias que contienen los tres criterios relevantes relacionados con el control jurisdiccional de la vida interna de los partidos políticos. Se trata de un estudio relativamente extenso, pero necesario, toda vez que no es posible determinar cuán garantistas fueron las determinaciones del TEPJF si no se conocen las razones que las sustentaron.[8] Tomando como base lo anterior, en el siguiente apartado se analizan las argumentaciones del TEPJF a la luz del trabajo de Ferrajoli, a fin de identificar los elementos garantistas de las sentencias, así como aquellos que entran en tensión con la teoría ferrajoliana. Finalmente, en el último apartado se presentarán las principales conclusiones del trabajo.

Los procedimientos administrativos sancionadores como vía para restituir los derechos de la militancia

Como se ha referido, el primer criterio de largo alcance relacionado con el control jurisdiccional de la vida interna de los partidos políticos fue la habilitación, como vía para restituir derechos a los militantes, del procedimiento sancionador contemplado en el artículo 270 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe).[9] Ciertamente, la legislación federal daba facultades al Consejo General del IFE (CGIFE) para imponer a los

[8] Cabe mencionar que, con notables excepciones como el libro de Báez y González (2010), la mayoría de los trabajos que abordan el tema suelen centrarse exclusivamente en el contenido de las jurisprudencias y tesis relevantes emitidas por el TEPJF. Véanse, por ejemplo, los trabajos de Córdova (2008), Castillo (2004), Garza (2008), Maitret (2008) y Terrazas (2005). En este sentido, el análisis argumentativo que se realiza es novedoso y permite conocer con mayor detalle la forma en que evolucionaron los criterios del TEPJF.

[9] Los anteriores criterios tenían un alcance mucho menor, pues el TEPJF podía conocer conflictos intrapartidistas exclusivamente cuando el IFE, por mandato legal, debía realizar un registro de dirigentes o candidatos. Se trataba, pues, de un control indirecto y limitado, en el que debía mediar un acto de autoridad y que servía para impugnar exclusivamente el proceso de selección de dirigentes y de candidatos en el ámbito federal. En cambio, la habilitación de los procedimientos sancionadores permitió que se conocieran violaciones a prácticamente cualquier norma estatutaria (procedimientos de afiliación, imposición de sanciones, etcétera).

partidos políticos una serie de sanciones —principalmente económicas—[10] cuando éstos cometieran violaciones tales como no respetar sus normas de afiliación, violar sus procedimientos de selección de candidatos o no mantener en funcionamiento efectivo a sus órganos.[11] En un primer momento, el TEPJF había coincidido con un criterio del CGIFE, consistente en que el procedimiento sancionador sólo podía tener como consecuencia, valga la redundancia, la imposición de una sanción al partido infractor.[12] Sin embargo, en la sentencia correspondiente al juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-21/2000, el TEPJF estimaría que el procedimiento contemplado en el Título Quinto del Cofipe —titulado "De las faltas administrativas y de las sanciones"— también era una vía para restituir derechos político-electorales.[13]

En su sentencia, el TEPJF reconoció que si se atendía exclusivamente al contenido del artículo 270 del Cofipe, era claro que el CGIFE estaba "facultado solamente para determinar la aplicación de alguna de las sanciones establecidas en el párrafo 1 del artículo 269" de dicho código. No obstante, los magistrados electorales estimaron que "en el caso concreto" el CGIFE

---

10 El catálogo completo de sanciones estaba contenido en el artículo 269, párrafo 1, del citado ordenamiento.

11 El fundamento para sancionar a los partidos políticos por infracciones relacionadas con su vida interna se encontraba en los artículos 269, párrafo 2, y 38, párrafo 1, del Cofipe.

12 En la sentencia del recurso de apelación SUP-RAP-33/2000, dictada el 1 de septiembre de 2000, el TEPJF estimó que el CGIFE tenía facultades para sancionar a los partidos políticos cuando éstos incumplien con sus normas para la postulación de candidatos. Con el criterio contenido en esta sentencia se aprobó la tesis relevante S3EL098/2001.

13 El JDC SUP-JDC-21/2000 fue resuelto el 20 de enero de 2001. En este asunto, Jesús López Constantino y Miguel Ángel Zúñiga Gómez, dos militantes que habían sido expulsados del Partido del Trabajo (PT), presentaron denuncias ante el IFE, argumentando que en el procedimiento intrapartidista no se había respetado su garantía de audiencia, por lo que solicitaban que se dejara sin efecto de dictamen de expulsión, se repusiera el procedimiento y se les restituyera en el ejercicio de sus derechos político-electorales. El CGIFE resolvió que no tenía facultades para reponer el procedimiento ni para restituir a los quejosos en el uso y goce de sus derechos, pero que sí procedía la imposición de una multa al PT. En su impugnación ante el TEPJF, los actores solicitaban que se revocara la resolución del CGIFE, para el efecto de que dictara una nueva, en la que se ordenara la restitución de sus derechos político-electorales.

> sí tenía competencia […] para restituir a los denunciantes en el uso y goce de su derecho político-electoral violado, restableciendo o restituyendo así las cosas al estado que guardaban antes de la infracción cometida (SUP-JDC-21/2000).

Lo anterior, puesto que:

> no puede aceptarse, que ante la demostración de la violación cometida por un partido político en detrimento de los derechos de alguno de sus integrantes, el CGIFE esté facultado solamente para sancionarlo administrativamente, sino que debe proveer lo necesario, para hacer cesar la conculcación (SUP-JDC-21/2000).

A la anterior conclusión se podía llegar, de acuerdo con el TEPJF, si se realizaba una interpretación gramatical y sistemática de diversos artículos del Cofipe. El razonamiento contenido en la sentencia es por demás extenso y, para efectos de nuestro análisis, basta con decir que en el SUP-JDC-21/2000 se echó mano de una larga cadena argumentativa para justificar la facultad del IFE para restituir a los militantes en el uso y goce de sus derechos político-electorales. Lo que es por demás relevante, para la tesis de este artículo, es la argumentación que se siguió para determinar cuál era el procedimiento idóneo para llevar a cabo tal restitución.

En la sentencia se reconoció que, más allá del procedimiento sancionador contenido en el artículo 270 del Cofipe, no había en dicho código otro mecanismo para que el IFE "logre su propósito de asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales". No obstante, la ausencia de un mecanismo para garantizar dicha restitución, de acuerdo con la argumentación del Tribunal, no debía entenderse como un obstáculo, ya que por:

> la imperatividad de las normas electorales, las cuales deben siempre acatarse, no sería admisible legalmente justificar la inobservancia de las propias disposiciones, por el hecho de que no haya preceptos que prevean un procedimiento expreso, para que IFE esté en condiciones de cumplir las atribuciones que le impone la ley con relación a partidos políticos y ciudadanos (SUP-JDC-21/2000).

Se concluyó, entonces, que "era menester la instrumentación de un procedimiento", cuya única limitación era la posible "afectación de esferas jurídicas de partidos políticos o ciudadanos" por parte del IFE. Tal problema se solucionaba, de acuerdo con la sentencia, si el procedimiento a instrumentar respetaba la garantía de audiencia y las formalidades mínimas. Y, en este sentido, se argumentó que el procedimiento del artículo 270 del Cofipe cumplía con tales requisitos, razón por la cual era posible implementar un nuevo procedimiento —por analogía— en el que se siguieran las reglas contenidas en procedimiento sancionador, pero permitiéndose la restitución de los derechos político-electorales de los militantes afectados.

Con base en lo anterior, el TEPJF concluyó que los militantes podían acudir al IFE no sólo para sancionar al partido que hubiese violado alguna norma partidista, sino también para que se les restituyera en el uso y goce de sus derechos. Se trató, sin duda, de una determinación que amplió notablemente el acceso a la jurisdicción de los militantes. No obstante, el criterio tendría una breve vigencia, pues como más adelante se verá, una nueva reflexión llevaría a que el TEPJF estableciese la procedencia directa del JDC contra actos y resoluciones de los partidos políticos, lo cual implicó el abandono del criterio hasta aquí desarrollado. Pero veamos antes otro criterio por demás relevante, relacionado ya no con el aspecto procesal del control jurisdiccional, sino con su vertiente sustantiva, es decir, con el contenido mismo de las normas que rigen la vida interna de los partidos.

El control mediante la revisión estatutaria. Los elementos mínimos de la democracia al interior de los partidos políticos

Tanto en los primeros criterios del TEPJF —que permitieron un control indirecto y limitado para el registro de candidaturas y dirigentes— como en la revisión vía procedimientos sancionadores, los estatutos de cada partido eran utilizados como parámetro normativo para determinar si había existido o no una violación a los derechos político-electorales de los militantes. En este esquema, la labor del TEPJF consistía, en buena medida, en acudir a las normas partidistas y, con base en ellas, juzgar la actuación de los partidos. Lo anterior cambiaría drásticamente a partir del 23 de agosto de 2002, fecha en que se dictó la sentencia correspondiente al juicio ciudadano SUP-JDC-781/2002.[14] Por muchas razones, se trata de un tema de suma relevancia que vale la pena analizar con cierto detalle.

Para resolver el asunto sometido a su consideración, los integrantes del TEPJF se encontraron con la compleja tarea de determinar si los estatutos de una asociación que pretendía constituirse como partido político

[14] Los antecedentes más relevantes del caso son los siguientes. El Partido Popular Socialista (PPS) perdió su registro en las elecciones federales de 1997, en las que su votación apenas alcanzó 0.34%. Sin embargo, sus dirigentes no tardaron mucho tiempo en comenzar los esfuerzos para recuperarlo. El 2 de enero de 2001 dicha organización política informó al CGIFE su intención de constituirse de nuevo como partido político. Un año después, presentó la solicitud formal y entregó la documentación correspondiente a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos (DEPPP) del IFE. Después de verificar la documentación presentada por la agrupación solicitante, el CGIFE determinó que el registro no procedía por diversas razones. Primero, la agrupación no había demostrado que contaba con el número mínimo de afiliados ni había realizado el número suficiente de asambleas distritales; segundo, la asamblea general no había contado con el quórum legal para sesionar; tercero, sus estatutos no reunían la totalidad de requisitos señalados por la ley. Pues bien, el CGIFE estimó que los estatutos presentados por el PPS incumplían con los referidos requisitos por las siguientes razones: a) no se definía cuánto tiempo durarían en el cargo los integrantes de los comités directivos municipales, estatales y centrales; b) no existían mecanismos para convocar a sesiones extraordinarias de las asambleas municipales, estatales y nacional; c) no se determinaba el quórum requerido para sesionar, ni la forma en que se tomarían las decisiones en el partido, y d) no se preveía un procedimiento de defensa con plazos específicos, en el que se respetara el derecho de audiencia. El PPS impugnó tal determinación, alegando esencialmente que sus estatutos sí cumplían con los requisitos marcados por la ley.

se ajustaban a lo establecido el artículo 27, párrafo 1, del Cofipe. Este precepto indicaba que los estatutos partidistas debían contener, entre otras cuestiones, lo siguiente:

> b) Los procedimientos para la afiliación individual, libre y pacífica de sus miembros, así como sus derechos y obligaciones. Dentro de los derechos se incluirán el de participar personalmente o por medio de delegados en asambleas y convenciones, y el de poder ser integrante de los órganos directivos;
> c) Los procedimientos *democráticos* para la integración y renovación de los órganos directivos así como las funciones, facultades y obligaciones de los mismos. […]
> d) Las normas para la postulación *democrática* de sus candidatos; […]
> g) Las sanciones aplicables a los miembros que infrinjan sus disposiciones internas y los correspondientes medios y procedimientos de defensa (SUP-JDC-781/2002).

El problema, como bien se advierte en la sentencia, consistía en que en dichas normas "se exigen procedimientos democráticos, pero no se define este concepto, ni se proporcionan elementos suficientes que sirvan de base para integrarlo jurídicamente". Por tanto, se estimó que para determinar si los estatutos en revisión cumplían o no con las disposiciones legales era "preciso acudir a *otras fuentes* que permitan determinar cuáles son los elementos mínimos que indefectiblemente deben concurrir en la democracia".[§] Sin embargo, por "otras fuentes" la sentencia no se refería a fuentes del derecho positivo, como la Constitución, los tratados internacionales, otras leyes o la jurisprudencia. De acuerdo con el razonamiento del TEPJF, ante la insuficiencia del referido artículo del Cofipe, no quedaba

§ Énfasis añadido.

otra alternativa sino echar mano de fuentes extralegales. En síntesis, la argumentación de la ejecutoria es la siguiente.

En primer lugar, en la sentencia SUP-JDC-781/2002 se estableció que la cuestión no podía ser resuelta ni con la raíz etimológica ni con la definición de un diccionario.[15] Por tanto, estimaron que para determinar los caracteres mínimos de lo democrático era "necesario acudir al lenguaje técnico especializado, precisamente dentro del ámbito doctrinal de la política". Pero, incluso en este ámbito, según el TEPJF, podía advertirse que la democracia era un concepto "multívoco, disperso y opinable", que había sido "objeto de teorización por múltiples autores en muy diversas épocas y contextos, desde la antigua Grecia, hasta el día de hoy". Se concluyó, por tanto, que era "sumamente difícil encontrar un concepto único con validez o aceptación universal en todo tiempo y lugar".

Sin embargo, estas complicaciones no impedirían que el TEPJF determinase los elementos mínimos de la democracia. Según se razona en la sentencia, frente a un concepto jurídico abierto o indeterminado, los aplicadores del derecho debían "*descubrir* el significado que resulta más idóneo".§ Para cumplir con tal cometido, había que realizar una "búsqueda, selección y unión" de diversas fuentes y materiales. Para lograr lo anterior, el TEPJF empleó un método que denominó el "criterio de mayor aceptación", es decir, "lo que generalmente es aceptado en una comunidad determinada". En la sentencia SUP-JDC-781/2002 se razonó que, como se buscaba "el significado de una palabra técnica", había que consultar al "conjunto de expertos que se han encargado de su estudio que cuenten con mayor aceptación", descartando "las concepciones obsoletas" y atendiendo a las "actuales".

---

[15] Respecto a lo primero, se señaló que "la noción más aceptada de la palabra democracia" provenía de su etimología: "gobierno del pueblo (del griego *demos,* que significa pueblo, y *kratos*, fuerza, poder, autoridad)". Respecto de lo segundo, se refirió que el *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española* simplemente la definía como "doctrina política favorable a la intervención del pueblo en el gobierno" y "predominio del pueblo en el gobierno político de un Estado" (SUP-JDC-781/2002).

§ Énfasis añadido.

Pero como dentro de la comunidad de especialistas actuales también se podían presentar "divergencias, que dificulten el establecimiento de una definición de consenso", era válido "recurrir a un criterio formado con aspectos en los cuales existan más puntos de coincidencia".

En términos generales, la consulta al "conjunto de expertos", "actuales" y con "mayor aceptación", se tradujo en cita de cinco trabajos académicos: *El futuro de la democracia*, de Norberto Bobbio; *Manual de ciencia política*, de Rafael del Águila; *Partidos políticos y "democracia interna"*, de José Ignacio Navarro Méndez; "Los adjetivos de la democracia", una ponencia de Michelangelo Bovero, así como *Reglas y valores en la democracia*, de Umberto Cerroni. Y, a partir de los anteriores textos, se dedujeron "los elementos mínimos de democracia generalmente aceptados por la comunidad técnica especializada". De acuerdo con la sentencia SUP-JDC-781/2002, dichos elementos eran:

> 1. La deliberación y participación de los ciudadanos, en el mayor grado posible, en los procesos de toma de decisiones, pues se trata de conseguir que éstas respondan lo más fielmente posible a la voluntad general.
> 2. Igualdad, pues difícilmente podría tenerse como democrática una sociedad que admita discriminación o privilegios a favor de algunas personas, con exclusión de otras. Se trata de que cada ciudadano participe con igual peso respecto de cualquier otro.
> 3. Garantía de ciertos derechos fundamentales, principalmente, de libertades de expresión, información y asociación.
> 4. Control de órganos electos, es decir, la posibilidad real y efectiva de que los ciudadanos puedan, no sólo elegir a quienes van a estar al frente del gobierno, sino de removerlos en aquellos casos que, por la gravedad de sus acciones, así lo amerite.

Sin embargo, en la sentencia también se estimó que dichos elementos mínimos, en realidad, no resultaban del todo aplicables a los parti-

dos políticos. Según el razonamiento del TEPJF, "los elementos esenciales [de la democracia…] no deben llevarse, sin más, al interior de los partidos políticos, sino que es necesario hacer las adaptaciones correspondientes a su naturaleza". Pero más que adaptaciones, en la sentencia se volvería a echar mano de fuentes extralegales para determinar uno nuevo. De esta forma, los elementos de la democracia interna, "aceptados de manera generalizada por la comunidad técnica especializada", serían determinados con el contenido de dos libros: *Partidos políticos y democracia interna*, de José Ignacio Navarro Méndez, y *La democracia interna de los partidos políticos*, de Fernando Flores Giménez. Los nuevos elementos, de acuerdo con la ejecutoria, serían los siguientes:

1. La asamblea u órgano equivalente, como principal centro decisor del partido, al representar la voluntad del conjunto de afiliados.
2. La protección de los derechos fundamentales de los afiliados.
3. El establecimiento de procedimientos disciplinarios, con las garantías procesales mínimas.
4. La existencia de procedimientos de elección donde se garantice la igualdad en el derecho a elegir dirigentes y candidatos, así como la posibilidad de ser elegidos como tales. Para estos procedimientos se puede optar por el voto directo o indirecto, pero, en ambos casos, se deben prever los instrumentos jurídicos necesarios para garantizar plenamente la libertad del voto, resultando indispensable la secrecía de éste en los procesos democráticos abiertos a toda la membresía de los partidos, mucho más cuando rebasan este ámbito.
5. Adopción de la regla de mayoría como criterio básico para la toma de decisiones dentro del partido.
6. Mecanismos de control del poder.

A continuación, en la sentencia se ahondó en la explicación de cada uno los anteriores elementos —al parecer, retomando el contenido de los textos de Navarro Méndez y Flores Giménez—, para así ampliar el contenido del artículo 27, párrafo 1, inciso g del Cofipe. En síntesis, se concluyó que los "procedimientos democráticos para la integración y renovación de los órganos directivos" debían reunir, al menos, los siguientes elementos:

1. El establecimiento de la asamblea de afiliados como principal centro decisor del partido, con todas las exigencias que implica:

   a) El señalamiento del quórum requerido para sesionar.
   b) La periodicidad con que se reunirá ordinariamente.
   c) Requisitos formales para la convocatoria a sesión en la que, por lo menos, se fijen los puntos a tratar, y la comunicación oportuna con los documentos necesarios existentes y relacionados con los asuntos del orden del día.
   d) La posibilidad de que se convoque a sesión extraordinaria, por un número no muy grande de miembros, pero sólo respecto de puntos específicos, que deben señalarse en el orden del día.

2. El derecho a votar y ser votado para la elección de órganos directivos, con las calidades de igualdad y universalidad, con independencia de que el voto se ejerza de manera directa o indirecta.
3. El establecimiento de mecanismos de control de los órganos directivos, a través de las siguientes medidas:

   a) La fijación de periodos determinados de duración de los distintos cargos directivos.
   b) La previsión estatutaria de las causas de incompatibilidad entre los distintos cargos al interior del partido, y también respecto de los cargos públicos.

c) La posibilidad de que los afiliados revoquen el nombramiento conferido a los dirigentes del partido, por faltas graves o responsabilidad política por su inadecuada gestión.

Asimismo, de acuerdo con la sentencia, se determinó que en "las sanciones aplicables a los miembros que infrinjan sus disposiciones internas y los correspondientes medios y procedimientos de defensa" se debía exigir lo siguiente:

1. Regular el procedimiento que debe seguirse a los miembros del partido para la averiguación y, en su caso, aplicación de sanciones.
2. Garantizar plenamente en dicho procedimiento el derecho de audiencia y defensa del afiliado.
3. Describir las conductas específicas sancionables, donde se evite la ambigüedad.
4. Establecer niveles proporcionales de la aplicación de las sanciones.
5. Prever la obligación de expresar las razones y motivos en que se apoye la determinación que impone una sanción.
6. Determinar los órganos competentes para la aplicación de las sanciones.

Con base en lo anterior, el TEPJF determinó que los estatutos sometidos a revisión no cumplían con los elementos mínimos para considerarlos como democráticos. Particularmente, estimó que:

a) No existía la posibilidad de que los afiliados convocaran a sesiones extraordinarias del congreso del partido.
b) No se establecía cuál era el quórum necesario para la instalación, deliberación y toma de decisiones de los órganos colegiados del partido.

c) No se preveía la duración en el cargo de los integrantes de los comités directivos municipales, estatales y central.
d) No se contemplaba un procedimiento con las garantías mínimas para la aplicación de sanciones.

Pero más allá de lo resuelto en el caso concreto, la sentencia del TEPJF marcó un punto de inflexión en la jurisprudencia electoral mexicana. A partir de ese momento, el control sobre los asuntos intrapartidistas no sólo se limitaría a verificar que se hubiese cumplido con los procedimientos previamente establecidos en los estatutos partidistas, sino que también resultaba jurídicamente viable controvertir las normas que regían la vida interna de los partidos. Fue, sin duda alguna, una determinación cuya trascendencia probablemente sólo sea equiparable con la de aceptar la procedencia directa del JDC contra actos de partidos, criterio que se analiza a continuación.

La procedencia directa del JDC contra actos y resoluciones de partidos políticos

El 23 de marzo de 2003 se dictaron dos acuerdos —uno en el juicio ciudadano SUP-JDC-84/2003 y otro en el SUP-JDC-92/2003— que marcaron un giro de 180 grados respecto de diversos precedentes. Como se apuntó anteriormente, la posición inicial del TEPJF había consistido en que los partidos políticos no podían ser el sujeto pasivo de la relación procesal.[16]

---

[16] Al resolver el SUP-JDC-12/97, el 27 de mayo de 1997, la primera integración del TEPJF había determinado que "de acuerdo con la normatividad constitucional y legal aplicable" el JDC "sólo procedía contra actos o resoluciones de la autoridad electoral". En el plano constitucional, se argumentó que el artículo 99 "no dispone *expresa* o *implícitamente* que la protección de los derechos político-electorales del ciudadano […] tenga que realizarse en función de la actividad de los partidos políticos, como posibles transgresores de tales derechos". Asimismo, se estimó en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME) se establecía con claridad que el JDC se encontraba "instituido exclusivamente para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, en relación con el actuar de la autoridad". Para sustentar lo anterior, los integrantes del TEPJF señalaron que la LGSMIME hacía referencia a las autoridades electorales (y no a partidos políticos) como posibles responsables de los actos

Pues bien, en los referidos juicios ciudadanos, los magistrados electorales señalaron que una nueva reflexión los había llevado a la conclusión contraria, esto es, que el JDC sí era procedente para impugnar actos y resoluciones de partidos políticos.

El cambio de criterio se había producido, de acuerdo con las resoluciones en comento, por un "nuevo estudio" de las normas constitucionales y legales. Mediante el empleo de los métodos de interpretación "sistemático y funcional", así como el "postulado del legislador racional", podía llegarse a la conclusión de que el JDC sí era

> jurídicamente procedente contra actos o resoluciones definitivas de los partidos políticos que sean susceptibles de vulnerar irreparablemente los derechos político-electorales de sus militantes o de otros ciudadanos vinculados directamente con ellos, cuando no existan medios específicos para conseguir la restitución oportuna y directa de esos derechos, a través de la impugnación de algún acto o resolución concretos de una autoridad electoral (SUP-JDC-84/2003).

En síntesis, el TEPJF realizó la siguiente argumentación para justificar el cambio de criterio. En primer lugar, interpretó el párrafo segundo del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), el cual establecía lo siguiente:

---

o resoluciones impugnados. Con una excepción: en el artículo 12 de la LGSMIME extrañamente se mencionaba a los partidos políticos, en los siguientes términos: "1. Son partes en el procedimiento de los medios de impugnación las siguientes: […] b) La autoridad responsable o el *partido político* en el caso previsto por el inciso e) del párrafo 1 del artículo 81 de esta ley, que haya realizado el acto o emitido la resolución que se impugna". Según lo anterior, aparentemente existía un caso —el contenido en el artículo 81, párrafo 1, inciso e— en donde los partidos aparecían como posibles emisores del acto a impugnar. El problema era que, en realidad, el supuesto no existía. El artículo 81 de la LGSMIME —además de no tener ningún inciso— simplemente señalaba dos cosas: primero, que en cierto tipo de impugnaciones se debían agotar las instancias administrativas antes de acudir al TEPJF, y, segundo, que las autoridades debían contar con formatos para presentar las demandas. En otras palabras, dicho artículo no tenía ningún supuesto de procedencia del JDC. Por tanto, se concluyó que la citada referencia a los partidos políticos se debió a "una deficiencia en la técnica legislativa y descuido del legislador".

> Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial.

Se consideró que de dicha disposición constitucional se desprendía que "los derechos de los gobernados deben ser objeto de protección por parte de la jurisdicción estatal, bajo *cualquier* supuesto y en *cualquier* circunstancia".[§] Asimismo, se entendió que la palabra "completa" —que en una interpretación gramatical parecería referirse a la obligación de los tribunales de emitir sus resoluciones de forma exhaustiva— quería decir que "el acceso a la jurisdicción debe ser completo". Con base en esto, concluyeron que "la única manera que se puede lograr una protección completa de los derechos político-electorales del ciudadano" era aceptando que los actos partidos políticos pudieran ser revisados por la jurisdicción.

Posteriormente, se interpretó el artículo 41, fracción IV, de la CPEUM, en el cual se establecía lo siguiente:

> IV. Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta constitución y la ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votados y de asociación, en los términos del artículo 99 de esta Constitución.

---

§ Énfasis añadido.

En este tema, se alegó que dicho precepto no dictaba *ningún* límite o excepción respecto a la extensión de dichos derechos como objeto de la tutela, a la forma en que ésta se lleve a cabo, o a la calidad o naturaleza jurídica o política del sujeto activo de la infracción.§

Por lo que se podía concluir que la cobertura de dicho artículo no comprende únicamente los actos y resoluciones de las autoridades, sino también los de cualquiera otra entidad que […] pueda colocarse en una situación preponderante frente a los ciudadanos.

La anterior conclusión, según la sentencia, se reforzaba con la lectura del párrafo cuarto del artículo 99 de la CPEUM. Este dispositivo constitucional se establecía la competencia del TEPJF en los siguientes términos:

Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre: […]

V. Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, en los términos que señalen esta Constitución y las leyes […]

El TEPJF razonó que, mientras las fracciones I a IV del citado artículo referían "únicamente a los actos de autoridad", la fracción V no hacía "referencia a que los actos y resoluciones impugnables por este motivo deban provenir, necesariamente, de alguna autoridad". Por lo tanto, el juicio ciudadano –al tener su base constitucional en la fracción V– resultaba procedente contra "cualquier acto o resolución […] independientemente de que el sujeto activo sea o no una autoridad".

§ Énfasis añadido.

Ahora bien, en el plano legal se haría una interesante lectura de los artículos 79[17] y 80[18] de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME). Sobre el primer artículo se razonó que, al no existir referencia alguna a "actos de autoridad", era válido concluir que la intención del legislador secundario había sido que el juicio ciudadano procediera contra *todo* acto que vulnerara el ejercicio de los derechos político-electorales. Respecto del artículo 80 –en el que se señalaban supuestos específicos de procedencia del juicio– se estimó que era irrelevante el hecho de que sólo hiciera referencia casos en donde los actos provenían de una.

---

17 El artículo 79 establecía: "1. El juicio para la protección de los derechos político-electorales, sólo procederá cuando el ciudadano por sí mismo y en forma individual, haga valer presuntas violaciones a sus derechos de votar y ser votado en las elecciones populares, de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos. En el supuesto previsto en el inciso e) del párrafo 1 del siguiente artículo, la demanda deberá presentarse por conducto de quien ostente la representación legítima de la organización o agrupación política agraviada".

18 El contenido del artículo 80 era: "1. El juicio podrá ser promovido por el ciudadano cuando: a) Habiendo cumplido con los requisitos y trámites correspondientes, no hubiere obtenido oportunamente el documento que exija la ley electoral respectiva para ejercer el voto; b) Habiendo obtenido oportunamente el documento a que se refiere el inciso anterior, no aparezca incluido en la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio; c) Considere haber sido indebidamente excluido de la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio; d) Considere que se violó su derecho político-electoral de ser votado cuando, habiendo sido propuesto por un partido político, le sea negado indebidamente su registro como candidato a un cargo de elección popular. En los procesos electorales federales, si también el partido político interpuso recurso de revisión o apelación, según corresponda, por la negativa del mismo registro, el Consejo del Instituto o la Sala Regional, a solicitud de la Sala Superior, remitirán el expediente para que sea resuelto por ésta, junto con el juicio promovido por el ciudadano; e) Habiéndose asociado con otros ciudadanos para tomar parte en forma pacífica en asuntos políticos, conforme a las leyes aplicables, consideren que se les negó indebidamente su registro como partido político o agrupación política; y f) Considere que un acto o resolución de la autoridad es violatorio de cualquier otro de los derechos político-electorales a que se refiere el artículo anterior. 2. El juicio sólo será procedente cuando el actor haya agotado todas las instancias previas y realizado las gestiones necesarias para estar en condiciones de ejercer el derecho político-electoral presuntamente violado, en la forma y en los plazos que las leyes respectivas establezcan para tal efecto".

Posteriormente, en la sentencia se procedería a realizar una nueva lectura del artículo 12, apartado 1, inciso b, de la LGSMIME, mismo que establecía que los partidos políticos podían ser el sujeto pasivo de la relación procesal en un supuesto inexistente ("el caso previsto por el inciso e del párrafo 1 del artículo 81"). Como se ha explicado con anterioridad, durante casi seis años, el TEPJF había entendido que dicha referencia se debía a "una deficiencia en la técnica legislativa y descuido del legislador". Para llegar a esta conclusión, se había constatado que en un anteproyecto de la LGSMIME, que concordaba sustancialmente con el que finalmente fue aprobado, sí existía un supuesto de procedencia del JDC —contenido en el artículo 81.1.e de la LGSMIME— mediante el cual se podía impugnar la indebida inclusión o exclusión de un partido político. Sin embargo, en la versión final de la LGSMIME se había suprimido este supuesto así como las demás normas que lo regulaban. Por tanto, los integrantes del TEPJF habían concluido que, al suprimir el único supuesto en el que se podían impugnar actos partidistas, la intención de los legisladores había sido que los medios de impugnación sólo procedieran contra actos de autoridad.

Sin embargo, una nueva reflexión llevó a la primera integración del TEPJF a encontrar otra explicación de los motivos detrás de la referida supresión. De acuerdo con este razonamiento, era "más factible" que la supresión se debiera a que los autores materiales de la iniciativa se hubieran percatado de que el contenido tan reducido y concreto de ese juicio específico (contra actos de partidos) ya estaba comprendido en el de otro de los medios de impugnación existentes dentro del contencioso electoral, como es el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

En otras palabras, el TEPJF concluyó que los legisladores habían eliminado el supuesto específico del juicio contra actos de partidos políticos, toda vez que resultaba redundante con la procedencia genérica del JDC.

Adicionalmente, en la sentencia se argumentó que esta interpretación resultaba más acorde con el "postulado del legislador racional", pues "dotaba de vigencia y aplicabilidad" a una parte del artículo 12, apartado 1, inciso b de la LGSMIME.[19] Esta disposición, vale la pena recordar, establecía lo siguiente:

> 1. Son partes en el procedimiento de los medios de impugnación las siguientes: […]
> b) La autoridad responsable o el partido político en el caso previsto por el inciso e) del párrafo 1 del artículo 81 de esta ley, que haya realizado el acto o emitido la resolución que se impugna.

Pues bien, en la nueva interpretación del TEPJF se alegaba que el error de técnica legislativa consistió en haber incluido la expresión "o el partido político en el caso previsto por el inciso e) del párrafo 1 del artículo 81 de esta ley". Siguiendo la doctrina del legislador racional, los integrantes del TEPJF concluyeron que el error era simplemente la parte que decía "en el caso previsto por el inciso e) del párrafo 1 del artículo 81 de esta ley". Es decir, los magistrados electorales invalidaron una parte de la disposición, de tal forma que se leyera así:

> 1. Son partes en el procedimiento de los medios de impugnación las siguientes: […]
> b) La autoridad responsable o el partido político que haya realizado el acto o emitido la resolución que se impugna (LGSMIME, artículo 12.1.b, 2003).

---

[19] Según los magistrados, conforme al postulado del legislador racional "el juzgador, al momento de aplicar el derecho, invariablemente debe partir de la premisa de que las normas forman parte de un sistema claro, coherente y ordenado, en el que todas las normas de un ordenamiento legal, y todas y cada una de las palabras y signos empleados en la redacción de un precepto o disposición, deben surtir efectos dentro del sistema, porque no se incluyeron inútilmente, de modo que el intérprete sólo se podrá apartar de esa directriz cuando quede demostrado palmaria e indubitablemente lo contrario" (SUP-JDC-84/2003).

La determinación de expandir la procedencia del JDC contra actos y resoluciones de partidos políticos marcó la culminación de un acelerado proceso, mediante el cual la primera integración del TEPJF paulatinamente amplió su capacidad para conocer y resolver litigios originados en los partidos políticos. Se trató, en palabras de Báez y González (2010, 59), de un "parte aguas en la justicia electoral mexicana", y, como se ha tenido oportunidad de mostrar, de una determinación que suele citarse cuando se habla del garantismo del TEPJF.

Los criterios del TEPJF a la luz de la teoría garantista

Una vez que se han presentado las argumentaciones que sustentaron las sentencias del TEPJF, es posible determinar cuáles fueron los elementos garantistas contenidos en ellas, así como aquellos que no son acordes con dicha doctrina judicial. Ante esto, resulta necesario explicar, aunque sea brevemente, algunos de los rasgos fundamentales del garantismo. Para ello se tomarán como base diversos trabajos de Luigi Ferrajoli (2004; 2006; 2009), quien es el principal teórico de esta doctrina.

Lo primero que habría que destacar es que el garantismo pone un especial énfasis en los derechos fundamentales y en sus respectivas garantías.[20] Un énfasis mayúsculo, pues, según este autor, el progreso de la democracia "se mide precisamente por la expansión de los derechos y de su justiciabilidad". La importancia de los derechos fundamentales, entonces, debe reflejarse en las decisiones de los jueces. Para el garantismo, la validez sustancial de las sentencias será mayor "cuanto más razonablemente fundada o argumentada esté con referencia a derechos fundamentales" (Ferrajoli 2009, 918-9).

---

[20] Ferrajoli define a las garantías como "los mecanismos institucionales dirigidos a asegurar la máxima correspondencia entre normatividad y efectividad en la tutela o en la satisfacción de los derechos" y, según este autor, su elaboración "constituye la tarea más importante y difícil tanto de la teoría como de una política garantista del derecho" (2009, 28).

Las garantías también tienen un papel por demás relevante en el pensamiento de Ferrajoli, especialmente aquellas que permiten expulsar del ordenamiento a las leyes secundarias que contravienen el contenido de la Constitución (o, en términos ferrajolianos, aquellas normas que son vigentes pero inválidas). Afirma, incluso, que "la bondad de un sistema constitucional" puede medirse "sobre todo por los mecanismos de invalidación y reparación idóneos" que permiten "asegurar la efectividad a los derechos normativamente proclamados" (Ferrajoli 2009, 852). De acuerdo con Ferrajoli, los derechos fundamentales de poco sirven sin sus respectivas garantías:

> una Constitución puede ser avanzadísima por los principios y los derechos que sanciona y, sin embargo, no pasar de ser un pedazo de papel si carece de técnicas coercitivas –es decir, de garantías– que permitan el control y la neutralización del poder y del derecho ilegítimo (Ferrajoli 2009, 852).

Por otra parte, Ferrajoli defiende la expansión del paradigma de la democracia constitucional "frente a todos los poderes, no sólo a los poderes públicos, sino también de los poderes privados" (Ferrajoli 2004, 277). Es decir, propone "la introducción de límites y obligaciones legales a las potestades privadas", mediante la "institución de una tutela judicial de los derechos fundamentales" (Ferrajoli 2009, 935). Vale la pena enfatizar que Ferrajoli alega que los partidos políticos son, precisamente, uno de los "viejos ámbitos de la vida civil", en donde se ha de extender la tutela de los derechos (Ferrajoli 2009, 935).[21]

---

[21] En este sentido, Ferrajoli argumenta que "el reconocimiento y la garantía de los derechos fundamentales también en estos ámbitos privados […] requieren no sólo vínculos y límites normativos en relación con los poderes del estado, sino también límites y vínculos normativos, mayores aún que los hoy previstos, en relación con los poderes de los ciudadanos. Es claro también que tales vínculos no pueden más que ser a su vez limitados, pues encuentran el límite de las libertades individuales con las que los poderes privados suelen estar estrechamente entrelazados. Pero,

Con base en lo anterior puede concluirse que en las sentencias del TEPJF hay elementos que claramente concuerdan con la teoría garantista de Ferrajoli. Por una parte, en las determinaciones de los magistrados electorales se advierte una clara vocación por encontrar las garantías jurisdiccionales necesarias a fin de que los militantes tuviesen una vía efectiva para defender sus derechos político-electorales. Por la otra, la posibilidad de impugnar —directa o indirectamente— los actos de partidos políticos concuerda con la postura de Ferrajoli, en el sentido de imponer límites a poderes que no necesariamente son parte del Estado.[22]

No obstante, existen otros importantes elementos del garantismo que no se ven reflejados en las argumentaciones del TEPJF. En primer término, y como bien apunta Salazar (2011a, 2011b), el garantismo es una teoría que rechaza frontalmente el decisionismo y la arbitrariedad judicial.[23] Para Ferrajoli, el modelo ideal de jurisdicción es aquel en el que "el poder es nulo" (Ferrajoli 2004, 235), en donde prevalece "la idea del juicio como silogismo perfecto y del juez como boca de la ley" (Ferrajoli 2009, 23). Se trata, evidentemente, de un modelo límite, inalcanzable en los hechos, pero que sirve de parámetro crítico. En palabras de Ferrajoli, "aunque el modelo ilustrado del juicio penal como silogismo perfecto sea una inge-

una vez excluida su confusión con las libertades, no existe ninguna razón para que también estos poderes, al igual que aquéllos, no estén sujetos a la ley y subordinados al respeto y a la satisfacción de los derechos fundamentales" (2009, 935).

22 Si bien los partidos desde 1977 gozan de un estatus de entidades de interés público, lo cierto es que no son, en sentido estricto, órganos del estado (Alcocer 2008; Arreola 2008; Báez y González 2010; Orozco 2004). Por supuesto, excede con creces a los objetivos del presente trabajo el debatir la naturaleza de los partidos políticos, así como el estatus que les conceden diversas legislaciones. Al respecto pueden consultarse los trabajos de Bareiro y Soto (2007), Bilbao (1997), Cain (2001), Freidenberg (2007), Hernández (2004), Johns (1999), Tortolero (2009) y Winkler (2000).

23 Y también el propio Ferrajoli, para quien "[e]l gran mérito del pensamiento ilustrado, más allá de su ingenuo optimismo epistemológico, fue el reconocimiento de este nexo entre garantismo, convencionalismo legal y cognoscitivismo judicial, de un lado, y entre despotismo, decisionismo extra-legal y decisionismo judicial, de otro. 'Donde las leyes son claras y precisas –escribió Beccaria– el oficio del juez no consiste más que en comprobar hechos,' y sus 'sentencias consisten en simples aserciones o negaciones de hechos particulares'" (2009, 46).

nuidad filosófica viciada de realismo metafísico, conserva, sin embargo, un indiscutible valor teórico y normativo" (Ferrajoli 2009, 46).

Ferrajoli reconoce que entre mayor sea la indeterminación de una previsión legal, mayor será el poder de los jueces, por eso busca mecanismos y directrices para limitarlo (Ferrajoli 2009). Primero, por medio de la garantía de estricta legalidad, que "impone al legislador el uso de términos dotados de intensión [*sic*] lo más precisa posible y, por tanto, de extensión lo más determinada posible" (Ferrajoli 2004, 238). Segundo, al enfatizar que "la rígida sujeción del juez a la ley es […] uno de los valores principales del garantismo y la fuente de legitimación de la jurisdicción" (Ferrajoli 2006, 64).[24] Tercero, mediante la adopción de una postura de estricta separación entre el derecho y la moral, que se traduce en un mandato al juzgador para tomar "como universo del discurso jurídico la totalidad del derecho positivo vigente" (Ferrajoli 2009, 853).

El garantismo, como puede verse, es una teoría que valora el principio de certeza (Salazar 2011b). También es una teoría que, al menos en lo relativo a la sujeción del juez a la ley, se asemeja a lo que algunos entenderían por "legalismo".[25] Y, finalmente, es una doctrina que rechaza que los juzgadores decidan con base en fuentes diferentes al derecho positivo válido. Precisamente éstos son algunos de los elementos que discrepan con las consideraciones que sustentan las sentencias analizadas en el apartado anterior. Veamos.

Ferrajoli sostiene que deben existir "modelos y técnicas de garantías orientadas a otorgar efectividad de los principios constitucionales", esto es, me-

---

[24] Por supuesto, cuando Ferrajoli habla de la sujeción a la ley, se refiere, primordialmente, a las normas constitucionales: "Si se quiere hablar de fidelidad o sujeción a la ley […] podrá hacerse sólo respecto de las leyes constitucionales, sobre cuya base el juez tiene el deber jurídico y el jurista la tarea científica de valorar –y eventualmente censurar– las leyes ordinarias vigentes" (2009, 853).

[25] Es clara la semejanza entre el modelo ideal de jurisdicción de Ferrajoli y lo que Posner entiende como legalismo. Según este último autor: "Para el legalismo, la decisión judicial ideal es el producto de un silogismo, en donde la ley proporciona la premisa mayor, los hechos del caso constituyen la premisa menor y la decisión es la conclusión del silogismo" (Posner 2008, 41).

canismos para "remover las antinomias, a través de los procedimientos de invalidación, y a colmar las lagunas, por medio de los procedimientos obligatorios" (Ferrajoli 2004, 271). Incluso acepta que, dentro de los límites del derecho positivo, el juzgador despliegue cierta inventiva para tutelar los derechos fundamentales. Pero también es cierto que —en la teoría ferrajoliana— los jueces no están autorizados para instaurar o crear procedimientos de garantía. Según Ferrajoli, al juzgador "no le está permitido cubrir las lagunas estructurales que pueda detectar cuando no consiga deducir las normas ausentes a partir de otras normas" (Ferrajoli 2006, 68). Esto es, "si no existe ningún apoyo legal, incluso tal inventiva […] es imposible y no cabe otra solución que la denegación de justicia" (Ferrajoli 2009, 919).

En las sentencias del TEPJF es posible advertir una tendencia opuesta. Al resolver el SUP-JDC-21/2000 se reconoció que no existía en la ley un procedimiento para que el IFE restituyera derechos político-electorales. Y, sin embargo, se concluyó que había que instrumentar uno. En términos de la propia sentencia,

> no sería admisible legalmente justificar la inobservancia de [las normas electorales] por el hecho de que *no haya preceptos* que prevean un procedimiento expreso, para que el Instituto Federal Electoral esté en condiciones de cumplir las atribuciones que le impone la ley con relación a partidos políticos y ciudadanos […] [L]a necesidad jurídica de acatar normas de orden público […] provoca que se haga menester la *instrumentación* de un procedimiento.[§]

Lo mismo sucedió con las sentencias en las que se determinó que el JDC sí era procedente en contra de actos y resoluciones de partidos políticos. En las resoluciones SUP-JDC-84/2003 y SUP-JDC-92/2003, el con-

[§] Énfasis añadido.

traste con las ideas del garantismo es aún mayor, como puede advierte en la siguiente afirmación del TEPJF:

> si la Constitución o las leyes establecen un derecho, pero la ley *no establece un proceso* para su protección, esta circunstancia no implica, ni faculta a la autoridad para la vulneración de los artículos 14 y 17 constitucionales, sino que debe ser *instaurado* un proceso encaminado a proteger el derecho (SUP-JDC-84/2003).§

En síntesis, podemos decir que, de haber adoptado una postura estrictamente garantista, el TEPJF hubiese tenido que concluir que, de acuerdo con el ordenamiento positivo entonces vigente, ni los procedimientos a cargo del IFE servían para restituir derechos ni los medios de impugnación en materia electoral eran vías aptas para combatir actos y resoluciones de los partidos políticos. Por supuesto, el resultado de la interpretación garantista podría parecer inadecuado, sobre todo si se es partidario de una tutela amplia de los derechos de los militantes al interior de los partidos políticos. Sin embargo, como apunta Whittington (2011, 37), una "interpretación constitucional de buena fe a veces produce resultados que parecen desafortunados, inconvenientes o incluso indeseables".[26]

En las resoluciones SUP-JDC-84/2003 y SUP-JDC-92/2003 también es posible encontrar un segundo elemento que entra en clara tensión con los postulados del garantismo. Como señala Ferrajoli, el garantismo establece que la tarea del juez no consiste en:

> sistematizar y reelaborar las normas del ordenamiento para presentarlas con una coherencia y una plenitud que no tienen, sino, por el

§ Énfasis añadido.

[26] La traducción es propia.

> contrario, explicitar la incoherencia y la falta de plenitud mediante juicios de invalidez sobre las inferiores (Ferrajoli 2009, 879).[27]

Es decir, para el garantismo resulta fundamental que los órganos jurisdiccionales estén en aptitud de invalidar aquellas normas secundarias que contravengan el contenido de la Constitución.

Sin embargo, cuando se emitió el criterio relacionado con la procedencia directa del JDC, el TEPJF estaba impedido para realizar un control de constitucionalidad. Desde el 23 de mayo de 2002, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) había determinado que la máxima autoridad en materia electoral carecía de facultades para realizar cualquier tipo de control de constitucionalidad (Arenas 2002; Luna 2008; Zaldívar 2002).[28] Es decir, no podía determinar que una ley era inválida por contravenir alguna disposición constitucional. Sin embargo, el TEPJF invalidó —de facto— una porción del artículo 12, apartado 1, inciso b de la LGSMIME. Donde la norma decía "el partido político en el caso previsto por el inciso e) del párrafo 1 del artículo 81 de esta ley", el TEPJF determinó que sólo habría de leerse "el partido político", con lo cual se invalidó, implícitamente, el resto del enunciado.

Además, en las referidas sentencias es posible identificar otro elemento en tensión con la teoría ferrajoliana. Para invalidar parte de la LGSMIME antes referida, el TEPJF recurrió al "postulado del legislador racional", un método interpretativo claramente incompatible con el garantismo. Según lo establecido en las propias sentencias:

> conforme al postulado del legislador racional […] el juzgador, al momento de aplicar el derecho, invariablemente debe partir de la

---

27 En palabras de Ferrajoli: "Lo único que no se puede hacer, so pena de incoherencia e inconsistencia científica del discurso sobre el derecho, es ocultar las antinomias y las lagunas o incluso sostener, en virtud de una actitud dogmáticamente avalorativa y contemplativa de las leyes (sólo porque están vigentes), la validez simultánea tanto de las normas que permiten como de las que prohíben un mismo comportamiento" (2009, 880).

28 El criterio se fijó con la resolución de la contradicción de tesis identificada con la clave 2/2000-PL. Fue un criterio por demás cuestionable, sin duda, pero que finalmente era vinculante para el TEPJF.

> premisa de que las normas forman parte de un sistema *claro*, *coherente* y *ordenado*, en el que todas las normas de un ordenamiento legal, y todas y cada una de las palabras y signos empleados en la redacción de un precepto o disposición, deben surtir efectos dentro del sistema, porque no se incluyeron inútilmente, de modo que el intérprete sólo se podrá apartar de esa directriz cuando quede demostrado palmaria e indubitablemente lo contrario (SUP-JDC-84/2003).§

Aquí el contraste es evidente. Ferrajoli señala que la tarea de los jueces no es sistematizar y reelaborar las normas para encontrar en ellas una coherencia y plenitud inexistentes. Y, de acuerdo con lo establecido en la sentencia, el juzgador tenía una tarea diametralmente opuesta, consistente en hacer todo lo posible para que el ordenamiento apareciese como un conjunto coherente, claro y ordenado.

El uso de fuentes extralegales es el último elemento que no resulta acorde con el garantismo. La teoría de Ferrajoli es decididamente positivista en términos metodológicos, lo cual implica que el juzgador sólo puede decidir con base en el derecho positivo vigente, ya que debe distinguirse entre las opiniones de los juristas y el conjunto de normas positivas. Incluso, Ferrajoli alega que el abandono de la doctrina como fuente del derecho es parte de la experiencia jurídica moderna:

> A diferencia de la experiencia jurídica premoderna, en la que al faltar un sistema de fuentes exclusivas y exhaustivas el derecho se identificaba en gran parte con las opiniones de los juristas, que por ello tenían un carácter inmediatamente normativo, en la experiencia jurídica moderna el principio de legalidad, al permitir reconocer todas y sólo las normas jurídicas positivas, hace posible una ciencia jurídi-

§ Énfasis añadido.

> ca, al menos en principio, descriptiva de un mundo positivo de normas separado de ella misma (Ferrajoli 2009, 870)

La forma en que se fijaron los elementos mínimos de la democracia interna resulta contraria a lo anterior. En la sentencia SUP-JDC-781/2002, el TEPJF advirtió que en el artículo 28, párrafo 1, inciso c del Cofipe "se exigen procedimientos democráticos, pero no se define este concepto, ni se proporcionan elementos suficientes que sirvan de base para integrarlo jurídicamente". En vista de lo anterior, la estrategia del TEPJF consistió en "acudir a *otras fuentes* que permitan determinar cuáles son los elementos mínimos que indefectiblemente deben concurrir en la democracia".[§] Pero no se acudió a otras fuentes de derecho positivo como la Constitución, los tratados internacionales, otras leyes o la jurisprudencia. Como se mostró en el apartado anterior, en realidad los elementos mínimos fueron definidos a partir del consenso en "la comunidad técnica especializada", lo cual, en los hechos, se tradujo en la cita de dos trabajos académicos.

Conclusiones

Después de exponer la argumentación de las sentencias del TEPJF y de analizarlas a la luz de la teoría garantista, ¿cuál es el balance que puede hacerse? ¿Puede concluirse que las determinaciones del Tribunal efectivamente fueron garantistas? La respuesta a estas interrogantes, me parece, no es sencilla.

Por una parte, se ha mostrado que en las decisiones de la primera integración de la máxima autoridad en materia electoral hay elementos claramente afines a la teoría ferrajoliana. Específicamente, se mostró que la fundamentación y motivación de las resoluciones estuvo centrada, en buena medida, en la protección de los derechos fundamentales; que el TEPJF tuvo una clara vocación por encontrar los instrumentos procesales necesarios para que los

§ Énfasis añadido.

militantes pudiesen acudir a la jurisdicción; así como que los criterios de los magistrados electorales permitieron que la vida interna de los partidos políticos dejara de ser un ámbito inmune al control jurisdiccional.

Pero también es posible advertir, por otra parte, que las determinaciones de la primera integración del TEPJF contienen elementos que no son acordes con la teoría de Ferrajoli. En particular, en las sentencias analizadas se crearon procedimientos de tutela aun cuando no estaban contemplados en la ley; se realizaron, de facto, inaplicaciones de leyes a pesar de que el criterio de la SCJN lo impedía; se interpretó la legislación electoral a partir de supuestos de coherencia y claridad en el ordenamiento jurídico y, finamente, se echó mano de fuentes ajenas al derecho positivo para decidir casos.

Desde esta perspectiva, parecería que las sentencias analizadas no pueden ser calificadas simplemente como garantistas. En todo caso, estaríamos frente a un "garantismo en tensión", en el cual los elementos afines a la teoría de Ferrajoli entran en colisión con aquellos que no son acordes con la doctrina garantista. De manera sintética, podría decirse que las determinaciones del TEPJF fueron garantistas, pues ampliaron la tutela de los derechos de la militancia frente a las dirigencias partidistas, pero se apartaron de la teoría ferrajoliana en la medida en que incumplieron con el principio de la sujeción del juez a la ley.

En efecto, las determinaciones de la primera integración del TEPJF fueron marcadamente activistas, si por activismo entendemos, como sugiere Posner (2008), la expansión de un poder frente a otro.[29] No sólo porque la máxima autoridad en materia electoral estuvo en posibilidad de incrementar su control sobre la actuación de las dirigencias partidistas, sino también

---

[29] No se ignora que existen diversas definiciones de activismo judicial. El concepto ha sido definido en modos tan diversos —y cuestionables— como la no deferencia al legislador en el control de constitucionalidad, el énfasis de las consideraciones de política sobre las legales, o incluso vocación por extender los derechos fundamentales (Baum 1997; Guastini 2003; Whittington 2005; Zagrebelsky 2007).

porque la ampliación de las vías de tutela se hizo a golpe de jurisprudencia, sin una legislación que diera facultades explícitas para ello. En este sentido, podríamos pensar que las sentencias del TEPJF guardan cierta afinidad con el neoconstitucionalismo.[30]

Sin embargo, analizar los rasgos neoconstitucionalistas del TEPJF es una tarea que amerita ser desarrollada con detenimiento y que, por tanto, excede los objetivos del presente trabajo. Sirva lo hasta aquí expuesto para mostrar que el estudio de las doctrinas judiciales no sólo es relevante desde un punto de vista teórico, sino que también lo es para la praxis jurisdiccional. Además de que nos permite explicar parte del comportamiento judicial, el estudio empírico de las doctrinas judiciales sirve para tener una mejor comprensión de esa importante relación entre la academia y la jurisdicción.

[30] Véase el trabajo de Salazar (2011b), en el cual se contrastan los principales rasgos del garantismo y del neoconstitucionalismo. Es precisamente este autor quien sugiere que algunos autores neoconstitucionalistas, como Alexy o Dworkin, promueven —y justifican— cierto grado de activismo judicial, lo cual no es afín a la teoría garantista.

Fuentes consultadas

Abramovich, Víctor y Christian Courtis. 2009. Apuntes sobre la exigibilidad judicial de los derechos sociales. En Courtis y Santamaría 2009, 3-29.

Ackerman, John M. coord. 2009. *Nuevos escenarios del derecho electoral: Los retos de la reforma de 2007-2008*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.

——. 2009. Mitos de la institucionalidad electoral en México. En Ackerman 2009, 95-145.

Aguiló, Joseph, Miguel Ángel Presno y Pedro Salazar Ugarte. 2011. G*arantismo espurio*. México: Fontamara.

Alcocer Villanueva, Jorge. 2008. El sistema de partidos en la reforma de 2007. En Córdova y Salazar 2008, 213-34.

Andrés Ibáñez, Perfecto. 2005. Garantismo: una teoría crítica de la jurisdicción. En Carbonell y Salazar 2005, 59-76.

——. 2008. "Valores de la democracia constitucional". *Doxa* 31: 207-12.

Arenas Bátiz, Carlos Emilio. 2002. El derecho implícito en los silencios de la ley. En TEPJF 2002, 75-104.

Arreola Ayala, Álvaro. 2008. *La justicia electoral en México. Breve recuento histórico*. México: TEPJF.

Báez Silva, Carlos y Manuel González Oropeza. 2010. *La intervención de los órganos electorales del estado en la vida interna de los partidos políticos*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.

Bareiro, Line y Lilian Soto. 2007. Los partidos políticos: Condiciones de inscripción y reconocimiento legal. En Nohlen *et al*. 2007, 588-612.

Baum, Lawrence. 1997. *The Puzzle of Judicial Behavior*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.

Bilbao Ubillos, Juan María. 1997. *Libertad de asociación y derechos de los socios*. Valladolid: Universidad de Valladolid.

Bovero, Michelangelo. 2005. *Derechos, deberes, garantías*. En Carbonell y Salazar 2005, 233-44.

Cain, Bruce E. 2001. "Party Autonomy and Two-Party Electoral Competition". *University of Pennsylvania Law Review* 149 (enero): 793-814.

Carbonell, Miguel, ed. 2003. *Neoconstitucionalismo(s)*. Madrid: Trotta.

——, ed. 2007. *Teoría del neoconstitucionalismo. Ensayos escogidos*. Madrid: Trotta.

——. 2008. "Libertad de expresión, partidos políticos y democracia. Comentario a la sentencia JDC-393/2005 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación". *Boletín mexicano de derecho comparado* 123 (septiembre-diciembre): 1671-710.

Carbonell, Miguel y Pedro Salazar Ugarte, coords. 2005. *Garantismo: estudios sobre el pensamiento jurídico de Luigi Ferrajoli*. Madrid: Trotta.

Castillo González, Leonel. 2004. *Los derechos de la militancia partidista y la jurisdicción*. México: TEPJF.

Cisneros Sánchez, Juan Pablo y Gerardo Rafael Suárez González. 2009. Resoluciones del TEPJF y las decisiones de los magistrados. En González 2009, 605-52.

Cofipe. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. 2006. México: Cámara de Diputados.

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. 23 de mayo de 2002.

CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2006. México: Cámara de Diputados.

Córdova Vianello, Lorenzo. 2008. Evolución del control de la vida interna de los partidos. En *Reformas electorales y consolidación democrática. Memoria*, 9-14. México: Nexos.

—— y Pedro Salazar Ugarte, coords. 2007. *Constitución, democracia y elecciones: La reforma que viene*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.

——. coords. 2008. *Estudios sobre la reforma electoral 2007*. México: TEPJF.

Courtis, Christian. 2007. Los derechos sociales en perspectiva: la cara jurídica de la política social. En Carbonell 2007, 185-209.

Courtis, Chiristian y Ramiro Ávila Santamaría, eds. 2009. *La protección judicial de los derechos sociales*. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Mata Pizaña, Felipe de la. 2011. La protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos y los militantes de un partido político. En Luna 2011, 273-317.

Estrada, Alexei Julio. 2007. Los tribunales constitucionales y la eficacia entre particulares de los derechos fundamentales. En Carbonell 2007, 121-57.

Ferrajoli, Luigi. 2004. *Epistemología jurídica y garantismo*. México: Fontamara.

——. 2006. *Garantismo. Debate sobre el derecho y la democracia*. México: Trotta.

——. 2009. *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*. 9ª ed. Madrid: Trotta.

Freidenberg, Flavia. 2007. Democracia interna en los partidos políticos. En Nohlen *et al*. 2007, 627-78.

—— y Manuel Alcántara Sáez, coords. 2009. *Selección de candidatos, política partidista y rendimiento democrático*. México: TEDF.

Garza y Garza, Javier. 2008. Control de la constitucionalidad y de la legalidad de la vida interna de los partidos políticos. En *La justicia electoral en México: 20 años*, coord. Manuel González Oropeza, 41-6. México: TEPJF.

Gascón Abellán, Marina Felicia. 2005. La teoría general del garantismo: Rasgos principales. En Carbonell y Salazar 2005, 21-40.

——. 2008. "*Principia iuris*: Caracterización de una teoría jurídica". *Doxa* 31: 233-44.

González Oropeza, Manuel, coord. 2008. *La reforma a la justicia electoral en México*. México: TEPJF.

Guastini, Ricardo. 2003. La «constitucionalización» del ordenamiento jurídico: el caso italiano. En Carbonell 2003, 49-73.

Hernández Valle, Rubén. 2004. *Derecho electoral costarricense*. San José, Costa Rica: Juricentro.

Hurtado Gómez, Ignacio. 2010. *Acciones colectivas en la justicia electoral mexicana*. México: Tribunal Electoral del Estado de Michoacán.

Johns, Gary. 1999. "Political Parties: From Private to Public". *Commonwealth and Comparative Politics* 37 (julio): 89-113.

Jurisprudencia S3ELJ 15/2001. JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. ES IMPROCEDENTE CONTRA ACTOS DE PARTIDOS POLÍTICOS. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2002.* Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 118-9.

—— S3ELJ 23/2001. REGISTRO DE CANDIDATURAS. ES IMPUGNABLE SOBRE LA BASE DE QUE LOS CANDIDATOS NO FUERON ELECTOS CONFORME A LOS ESTATUTOS DEL PARTIDO POSTULANTE. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2002.* Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 205-8.

—— S3ELJ 28/2002. DIRECCIÓN EJECUTIVA DE PRERROGATIVAS Y PARTIDOS POLÍTICOS. ESTÁ FACULTADA PARA REVISAR LA REGULARIDAD DE LA DESIGNACIÓN O ELECCIÓN DE LOS DIRIGENTES PARTIDISTAS. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2002.* Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 76.

—— S3ELJ 03/2003. JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. PROCEDE CONTRA

ACTOS DEFINITIVOS E IRREPARABLES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005.* Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 161-4.

—— S3ELJ 03/2005. ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA CONSIDERARLOS DEMOCRÁTICOS. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005.* Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 120-2

LGSMIME. Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. 2003. México: Instituto Federal Electoral.

Luna Ramos, José Alejandro, coord. 2011. *Sistema de justicia electoral mexicano*. México: Porrúa.

——. 2011. Introducción. En Luna 2011, xxi-xxix.

Luna Ramos, Margarita Beatriz. 2008. El control constitucional de las leyes a cargo del TEPJF. En Córdova y Salazar 2008, 435-51.

Maitret Hernández, Armando. 2008. La protección jurisdiccional de los derechos político-electorales, en la reforma que viene. En González 2008, 343-60.

Martell Chávez, Enrique. 2011. La justicia electoral en México. En Luna 2011, 1-38.

Medina Torres, Luis Eduardo. 2007. "La justicia electoral mexicana y la anulación de comicios, 1996-2005". *Justicia Electoral* 1: 131-69.

Nava Gomar, Salvador Olimpo. 2008. La función del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano en el sistema de justicia electoral mexicano y sus perspectivas de reforma. En González 2008, 331-41.

Nohlen, Dieter, Jesús Orozco, José Thompson y Daniel Zovatto, comps. 2007. *Tratado de derecho electoral comparado en América Latina*. 2ª ed. México: FCE.

Orozco Henríquez, José de Jesús. 2004. "La democracia interna de los partidos políticos en Iberoamérica y su garantía jurisdiccional.

Reforma Judicial". *Revista Mexicana de Justicia* 4 (julio-diciembre): 219-45.

——. 2006. *Justicia electoral y garantismo jurídico*. México: Porrúa.

——. 2007. Jurisprudencia electoral y reforma constitucional y legal. En Córdova y Salazar 2007, 31-77.

Pisarello Prados, Gerardo. 2001. "Ferrajoli y los derechos fundamentales. ¿Qué garantías?". *Jueces para la democracia* 41: 3-10.

——. 2009. Los derechos sociales y sus garantías: notas para una mirada "desde abajo". En Courtis y Ávila 2009, 31-53.

Posner, Richard A. 2008. *How Judges Think*. Cambridge: Harvard University Press.

Salazar Ugarte, Pedro. 2011a. Garantismo y neoconstitucionalismo frente a frente. Algunas propuestas para esquivar confusiones recurrentes. En Vázquez 2011, 257-80.

——. 2011b. Dos versiones de un garantismo espurio en la jurisprudencia mexicana. En Aguiló, Presno y Salazar 2011, 11-89.

Sentencia SUP-JDC-12/97. Actores: Andrés Arnulfo Rodríguez Zárate y Jorge Manuel Carmona Espinosa. Responsables: Vocal Ejecutivo de la Junta Distrital Ejecutiva del 09 distrito electoral federal en el estado de Chiapas, y Partido de la Revolución Democrática. Disponible en http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/1997/JDC/SUP-JDC-00012-1997.htm (consultada el 8 de mayo de 2012).

—— SUP-JDC-21/2000. Actores: Jesús López Constantino y Miguel Ángel Zúñiga Gómez. Autoridad Responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2000/JDC/SUP-JDC-00021-2000.htm (consultada el 8 de mayo de 2012).

—— SUP-RAP-33/2000. Actor: Partido de la Revolución Democrática. Autoridad Responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en http://portal.te.gob.mx/colecciones/

sentencias/html/SUP/2000/RAP/SUP-RAP-00033-2000.htm (consultada el 8 de mayo de 2012).

—— SUP-JDC-781/2002. Actor: Asociación solicitante de registro como "Partido Popular Socialista". Autoridad Responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2002/JDC/SUP-JDC-00781-2002.htm (consultada el 8 de mayo de 2012).

—— SUP-JDC-84/2003. Actor: Serafín López Amador. Responsable: Partido Revolucionario Institucional. Disponible en http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2003/JDC/SUP-JDC-00084-2003.htm (consultada el 8 de mayo de 2012).

—— SUP-JDC-92/2003. Actor: J Jesús Gaytán González. Responsable: Partido Revolucionario Institucional. Disponible en http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2003/JDC/SUP-JDC-00092-2003-Acuerdo1.htm (consultada el 8 de mayo de 2012).

TEDF. Tribunal Electoral del Distrito Federal. 2009. Presentación. En Freidenberg y Alcántara 2009, 7-11.

TEPJF. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2002. *Memoria del IV Congreso Internacional de Derecho Electoral y del IV Congreso Nacional de Tribunales y Salas Estatales Electorales de los Estados Unidos Mexicanos*, tomo 7. México: TEPJF.

Terrazas Salgado, Rodolfo. 2005. *Democracia interna y vida interna de los partidos políticos.* En *Autoridades electorales y el derecho de los partidos políticos en México*, 149-204. México: TEPJF.

Tesis S3EL 008/97. JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. ES IMPROCEDENTE CONTRA ACTOS DE PARTIDOS POLÍTICOS. *Justicia Electoral* 1997, suplemento 1, 48-9.

—— S3EL 022/99. DIRECCIÓN EJECUTIVA DE PRERROGATIVAS Y PARTIDOS POLÍTICOS. PARA REGISTRAR A LOS DIRIGENTES

PARTIDISTAS, PUEDE REVISAR LA REGULARIDAD DE LA DESIGNACIÓN O ELECCIÓN. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2002.* Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 399-400.

—— S3EL 007/2001. DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES. SU VIOLACIÓN POR PARTE DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NO SÓLO FACULTA AL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL A IMPONER LA SANCIÓN CORRESPONDIENTE, SINO QUE LO CONSTRIÑE TAMBIÉN A RESTITUIR AL AFECTADO EN EL GOCE DEL DERECHO VIOLADO. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2002.* Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 383-4.

——— S3EL 098/2001. ELECCIONES INTERNAS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. EL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL TIENE ATRIBUCIONES PARA CONOCER DE INFRACCIONES A LOS ESTATUTOS E IMPONER LAS SANCIONES RESPECTIVAS. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2002.* Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 407-8.

Tortolero Cervantes, Francisco. 2009. *La disolución de partidos antisistema*. México: TEPJF.

Vázquez, Rodolfo, ed. 2011. *Normas, razones y derechos. Filosofía jurídica contemporánea en México*. Madrid: Trotta.

Whittington, Keith E. 2005. "'Interpose Your Friendly Hand': Political Support for the Exercise of Judicial Review by the United States Supreme Court". *American Political Science Review* 99 (noviembre): 583-96.

——. 2011. "Is Originalism Too Conservative?". *Harvard Journal of Law & Public Policy* 34 (1): 29-41.

Winkler, Adam. 2000. "Voters' Rights and Parties' Wrongs: Early Political Party Regulation in the State Courts, 1886-1915". *Columbia Law Review* 100 (abril): 873-900.

Zagrebelsky, Gustavo. 2007. Jueces constitucionales. En Carbonell 2007, 91-104.

Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo. 2002. La justicia constitucional electoral mutilada. En TEPJF 2002, 811-18.

Zavala Arredondo, Marco Antonio. 2007. "Entre la certeza y la discrecionalidad, la mejor ruta es la ley". *Isonomía* 26 (abril): 129-65.

——. 2012. La vis expansiva de la justicia electoral mexicana. En *Obra Jurídica Enciclopédica*, vol. Derecho electoral, coords. Juan Pablo Pampillo Baliño y Manuel Alexandro Munive Páez, 531-75. México: Centro de Investigación e Informática Jurídica de la Escuela Libre de Derecho.

La utilización del Test de Asociación Implícita en los procesos electorales

The use of the Implicit Association Test in electoral processes

Alfonso Ayala Sánchez (México)*

Fecha de recepción: 11 de mayo de 2012
Fecha de aceptación: 26 de julio de 2012

Resumen

El Test de Asociación Implícita (TAI) es una herramienta utilizada para conocer las preferencias no conscientes de las personas. Desde hace una década se han realizado investigaciones que validan que el TAI es un indicador fiable de las preferencias electorales y que es de especial utilidad para conocer las intenciones de voto de los electores indecisos, como se ha demostrado en las últimas tres elecciones presidenciales de los Estados Unidos y en algunos países europeos.

El Proyecto Implícito surgió como un esfuerzo científico para dar apoyo virtual a todos aquellos investigadores que deseen utilizar este test, por lo que ha colocado en línea diversos TAI de diferentes tópicos que la ciudadanía puede consultar y aplicar. Los científicos del Proyecto Implícito en México diseñaron un nuevo test para las elecciones presidenciales mexicanas de 2012 como parte de un esfuerzo por conocer mejor las preferencias electorales de los mexicanos.

* Consejero electoral del Instituto Electoral Veracruzano. ayalalfonso@gmail.com.

PALABRAS CLAVE: Test de Asociación Implícita, preferencias inconscientes, elecciones.

ABSTRACT

The Implicit Association Test (IAT) is a tool used to know the implicit preferences of the people. Over the past decade, research has been conducted to validate that the IAT is a reliable indicator of voters preferences and it's particularly useful to know the intentions of undecided voters, as demonstrated in the last three presidential elections in the United States and some European countries.

The Project Implicit emerged as a scientific effort to give virtual support to researchers who want to use this Test, so it has upload online several IAT's of different topics that the public can view and apply in the Internet. Scientists of the Project Implicit Mexico have developed a new Test for the Mexican presidential elections this year, as part of an effort to better understand the electoral preferences of Mexican voters.

KEYWORDS: Implicit Association Test, unconscious preferences, elections.

Presentación y antecedentes

Una de las tareas más difíciles que tienen los encuestadores profesionales hoy en día es la de predecir correctamente los resultados electorales. Son diversos los casos en que las tendencias pronosticadas fallan y no hay razón aparente para la inconsistencia encontrada entre las encuestas levantadas en días anteriores a la elección y los resultados obtenidos el día de los comicios. Incluso si las encuestas se realizan en una fecha muy cercana a la elección siguiendo un método de muestreo correcto, esto no asegura la precisión de las predicciones.

De los diversos métodos que tratan de explicar esta divergencia entre lo esperado y los resultados reales, está la metodología utilizada comúnmente por los encuestadores, quienes confían casi de forma exclusiva en mediciones explícitas o conscientes, como son los cuestionarios, y que no siempre reflejan las verdaderas intenciones de los votantes, ya que dependen tanto de la capacidad de una persona para autoevaluar con precisión sus preferencias, como de la voluntad de reportarlas a los encuestadores (Sherman *et al*. 2003).

Desde hace varias décadas, los científicos han determinado que la medición de las preferencias mediante cuestionarios escritos presenta problemas de validez (Webb *et al.* 1966, 10-2), debido, en parte, a que no toma en cuenta que algunos encuestados, por diversas razones, se niegan a responder o dan una respuesta en las encuestas pero toman una decisión diferente el día de las elecciones. Se han determinado tres subcategorías para este tipo de electores:

1. Los “reticentes”, que se niegan a participar en los sondeos de opinión y no dan a conocer su preferencia electoral;
2. Los “volátiles”, que son los individuos que expresan una clara preferencia política ante los encuestadores, pero el día de la elección se comportan de manera diferente, principalmente porque sienten que en la encuesta deben de dar una respuesta socialmente de-

seable, que no sea diferente de la del resto de sus allegados más cercanos (Noelle-Neumann 1993, 38-42); y

3. Los "indecisos", quienes verdaderamente no saben por quién votarán o se esconden bajo un manto de indecisión, aunque probablemente ya hayan decidido su voto (Roccato y Zogmaister 2010).

La presencia de este tipo de electores no es algo poco frecuente, y de hecho continuamente se reportan tasas de 20% o más de votantes que no han decidido por quién votarán pocos meses antes de elecciones importantes (Arcuri *et al*. 2008). Aunado a esto, existen datos que indican que muchos de los electores indecisos eligen por quién votar los días previos al momento de la elección, e incluso ya estando en la casilla de votación (Barisione y Mannheimer 1999).

Métodos de medición implícitos

El problema metodológico antes mencionado hace evidente la importancia de encontrar mediciones alternativas complementarias que permitan tomar en cuenta a estos electores, a fin de que los sondeos muestrales se acerquen lo más posible a la realidad. Una opción cada vez más utilizada es la de incluir mediciones de carácter implícito, que parten de la premisa de que existen preferencias o actitudes que generalmente no son conscientes, y que al acceder a ellas sin los efectos distorsionantes de las mediciones explícitas, permiten predecir con una mayor certeza las decisiones futuras de las personas (Sherman *et al*. 2003). Recientemente esta suposición se ha visto validada al demostrarse que las mediciones implícitas de las actitudes políticas han predicho correctamente la conducta futura de los votantes (Arcuri *et al*. 2008).

Las mediciones implícitas difieren de las explícitas en que pueden revelar asociaciones mentales que no requieren de un acto de introspección por parte del entrevistado, con lo que su resultado se ve influido principalmente por procesos denominados automáticos (Ranganath, Smith y Nosek

2008). Algunas de las características más importantes de dichos procesos son las siguientes:

1. Carecen de intencionalidad (se inician sin alguna intención consciente);
2. Presentan una alta eficiencia de procesamiento (ocurren sin importar otras actividades que el individuo esté realizando en ese momento);
3. Poseen una controlabilidad reducida (la decisión de no activar el proceso no detiene la ocurrencia del mismo);
4. Presentan una alta velocidad (el proceso se activa en milisegundos) (De Houwer y Moors 2007, 184); y
5. Se tiene una conciencia reducida de los orígenes, significado u ocurrencia de la respuesta (Nosek 2007).

Pero, ¿de dónde surgen estas asociaciones mentales automáticas? La respuesta proviene de la forma en que la mente humana trabaja. Hay evidencias empíricas claras que demuestran que existen asociaciones automáticas que se producen de forma inevitable cuando los seres humanos utilizamos la mente para procesar la enorme información que recibimos del mundo exterior. Nuestro cerebro emplea una serie de procedimientos de simplificación como una herramienta para tratar de reducir la complejidad de la información recibida, a fin de que sea posible tomar decisiones de forma eficiente. Este tipo de procedimientos mentales de simplificación (denominados heurísticos), en general resultan muy útiles para la vida cotidiana, puesto que nos ayudan a evaluar lo que existe a nuestro alrededor (Muñoz 2011).

La idea subyacente es que cada vez que a nuestro cerebro se le presenta una información, ésta recibe un proceso de elaboración previa (denominado *priming*) antes de pasar a los procesos de elaboración cognitivos. El *priming* por sí solo tiene la capacidad de afectar la elaboración, el proce-

samiento, la clasificación y el almacenamiento de la información recibida, con lo cual un concepto sostenido en la mente puede ser disparado por un estímulo en el ambiente, y una vez disparado estará listo para ser utilizado por el cerebro a fin de ayudar a categorizar e interpretar los estímulos que recibe el individuo (Moskowitz 2005, 390). Es por esto que una respuesta evaluativa puede surgir de manera automática sin ninguna necesidad de pensamiento consciente o análisis acerca de las propiedades del estímulo (Castelli *et al*. 2004).

De acuerdo con Fazio, las actitudes son concebidas como las asociaciones objeto-evaluación, y dependiendo de qué tan eficiente sea la recuperación automática de la evaluación, será la fuerza de las uniones asociativas (o su accesibilidad). A su vez, a mayor accesibilidad de las respuestas evaluativas (recuperación rápida y eficiente de la memoria), mayor será la influencia en procesos cognitivos y conductas subsiguientes (Fazio 2001; Arcuri *et al*. 2008).

Es debido a esto que la percepción que puedan tener los electores tanto de la personalidad como de los rasgos característicos de los candidatos, se ha vuelto tan importante en las campañas políticas recientes (Funk 1999). Los encargados de la mercadotecnia política saben que los electores tienden a desarrollar percepciones simplificadas de los candidatos durante las campañas electorales (Caprara y Zimbardo 2004; Caprara, Barbaranelli y Zimbardo 2002), por lo que tratarán de promover asociaciones inconscientes automáticas entre el candidato para el cual trabajan y ciertos rasgos de personalidad considerados positivos (confiabilidad, honestidad, valor, etcétera), mientras que al candidato opositor se le asociarán rasgos considerados como desagradables por la mayoría de las personas (ineficiencia, incapacidad, inexperiencia, etcétera) (Nevid y McClelland 2010). Incluso no es extraño que los asesores de campaña estén más preocupados en que los candidatos presenten una personalidad que resulte atractiva al electorado, en lugar de promover alguna ideología en particular (Caprara y Zimbardo 2004).

También es frecuente que las campañas con proyección nacional estén moldeadas por una incesante transmisión de anuncios políticos donde se ataca a los candidatos contrarios y se intenta resumir el carácter del oponente a unos cuantos rasgos indeseables, con frases pegadizas que, se espera, queden en la memoria de los votantes al momento de sufragar (Nevid y McClelland, 2010). Hay evidencia de que este tipo de percepciones sobre los políticos contribuye a la conducta del votante, independientemente de su afiliación partidista (Pillai *et al*. 2003).

Durante mucho tiempo los investigadores cognitivos desdeñaron la importancia de este tipo de asociaciones espontáneas y afectivas al momento de tomar decisiones, pues se pensaba que éste era un proceso racional y totalmente consciente. No es sino hasta hace unas cuantas décadas cuando se comenzó a reconocer la importancia del componente inconsciente en la toma de decisiones. Es así que las respuestas afectivas se han incorporado a los nuevos modelos de decisión política (Glaser y Salovey 1998; Marcus y MacKuen 2001, 41-67), y que se acepta que las respuestas evaluativas comúnmente son el resultado de procesos espontáneos e incontrolados, que impactan profundamente nuestras decisiones y nuestro comportamiento (Arcuri *et al*. 2008).

El Test de Asociación Implícita

Ante la necesidad de contar con un método de medición de actitudes y preferencias confiable, los científicos Anthony G. Greenwald y Mahzarin R. Banaji comenzaron a desarrollar en la última década del siglo pasado un instrumento de medición implícito basado en una categoría teórica desarrollada por ellos, conocida como cognición social implícita, que utiliza las trazas de las experiencias pasadas de los individuos que relacionan sentimientos, pensamientos o acciones con objetos sociales, aun cuando estas experiencias pasadas tan influyentes no sean recordadas en el sentido normal del término, es decir, que no estén disponibles a la introspección (Greenwald y Banaji 1995). Este método, denominado Test de Asociación

Implícita (Implicit Association Test) o TAI, se introdujo a la literatura científica en 1998, en el *Journal of Personality and Social Psychology*, después de varios años de refinamiento y prueba de los parámetros en los laboratorios de las Universidades de Washington y Yale (Greenwald *et al*. 1998).

El TAI es definido por sus creadores como una prueba cognitiva que diagnostica las preferencias o actitudes que los individuos poseen, pero que no aprecian en su totalidad (Blanton y Jaccard 2006), es decir, provee una medida de la fuerza de las asociaciones automáticas entre pares de conceptos, denominados categorías y atributos (Greenwald *et al*. 2003). Para lograr dicho propósito los participantes de la prueba deben hacer una categorización dual de diversos estímulos individuales en un monitor o computadora, lo más rápido posible, en donde una de las categorizaciones involucra la discriminación entre palabras positivas y negativas, mientras que la otra discrimina entre dos estímulos visuales (en forma de palabras, símbolos o imágenes). Se asume que las respuestas se facilitarán (y por lo tanto serán más rápidas y acertadas) cuando las categorías que están cercanamente asociadas comparten una respuesta, en comparación con el caso contrario (Lane *et al*. 2007, 62-4; Greenwald *et al*. 1998).

A partir de que el TAI hizo su aparición en el mundo científico, diversos investigadores lo adoptaron rápidamente, debido sobre todo a las siguientes razones:

1. Produce resultados estadísticamente cuantificables;
2. Se puede adaptar fácilmente para medir diversos tipos de asociaciones, correspondientes a constructos como las actitudes, estereotipos, autoestima, etcétera; y
3. Su aplicación no se circunscribe al campo de la psicología social, sino que abarca a las neurociencias cognitivas, psicopatología, investigación de los hábitos de consumo, marketing, política, etcétera (Monteith, Voils y Ashburn-Nardo 2001).

El TAI y las preferencias electorales

El TAI, casi desde su implementación, ha sido utilizado para medir las preferencias electorales inconscientes, especialmente en los comicios de los Estados Unidos. Comenzando en el año 2000 con las elecciones presidenciales entre el candidato demócrata Al Gore y el republicano George W. Bush, investigadores relacionados con el diseño del TAI han venido dando un seguimiento de las tendencias electorales estadounidenses, principalmente porque estos ejercicios sociales brindan una excelente oportunidad para validar o rechazar los modelos e instrumentos de investigación electoral que se van desarrollando.

En ese primer trabajo de investigación del año 2000, el objetivo de los científicos Greenwald, Nosek y Banaji era saber si las mediciones explícitas (encuestas autorreportables) e implícitas (el TAI de la elección 2000) de 8, 218 voluntarios sobre los candidatos presidenciales se correlacionaban de alguna manera. Lo que ellos encontraron fue que sí existía una asociación fuerte (de .86) entre ambas mediciones, validando así la utilización del test en el ámbito electoral (Hofmann *et al*. 2005; Greenwald *et al*. 2003). Este estudio se replicó con 194 voluntarios, obteniendo resultados de asociación fuerte muy similares al estudio original entre el TAI Bush-Gore y las mediciones explicitas (Karpinski, Steinman y Hilton 2005).

Para las elecciones presidenciales de 2004, en las que se enfrentaron los candidatos John F. Kerry, del Partido Demócrata, y George W. Bush, del Republicano, se decidió probar la validez de una versión ligeramente modificada del TAI, denominada Test Abreviado de Asociación Implícita (Brief IAT), el cual trabaja sólo con dos categorías, en lugar de las cuatro presentes en el test completo. Se le pidió a los 40 voluntarios que reportaran sus preferencias electorales mediante un método explícito (una prueba Likert) y que realizaran el Test Abreviado de la elección de 2004, a fin de determinar si ambos tipos de mediciones presentaban alguna correlación. Aunque los resultados demostraron una asociación entre medición explícita e implícita, ésta fue menor que la observada en otros experi-

mentos con el TAI completo, y sólo para los voluntarios con una percepción positiva de alguno de los candidatos (no para los indecisos) (Sriram y Greenwald 2009).

Sin duda las elecciones de 2008 fueron muy interesantes para todos aquellos investigadores dedicados a los estudios electorales. Desde las primarias demócratas (Hillary R. Clinton vs. Barack Obama) ya se perfilaba que en esa elección se podrían probar TAI con diversos niveles de preferencias y prejuicios (racismo y sexismo, por ejemplo) que no se presentan muy frecuentemente en elecciones tan importantes como las presidenciales. Dos investigaciones que utilizaron diversos TAI se reseñan a continuación.

El primer estudio se enfocó en las reacciones de los votantes previas a las elecciones primarias del Partido Demócrata. En esta investigación se combinaron diversas pruebas, tanto explícitas como implícitas, con el fin de medir los niveles de racismo y de sexismo presentes en los votantes, así como su efecto en los postulados igualitarios asociados con los electores liberales. Entre el 9 de marzo y el 23 de abril de 2008, 513 voluntarios participaron en el estudio realizado, a los cuales se les aplicaron las siguientes pruebas: TAI de antiprejuicios, TAI de candidatos 2008, cuestionario sobre igualdad de derechos, la Escala de sexismo moderno y la Escala de racismo moderno. Finalmente, se les pidió que revelaran su intención de voto. Debido a que las personas de raza blanca tienen un mayor riesgo de ser percibidos como racistas, el trabajo se centró en este grupo demográfico, pues los investigadores supusieron que exhibirían reacciones cognitivas más complejas que otros grupos étnicos. Los resultados arrojados fueron muy interesantes:

1. La preferencia implícita por alguno de los candidatos se relacionó con la condena implícita del prejuicio contra el grupo del otro candidato;
2. La elección explícita del candidato se relacionó fuertemente tanto con la preferencia implícita por dicho candidato como con la con-

dena implícita del prejuicio, de forma tal que quienes votaron por Obama lo prefirieron implícitamente, pero también condenaron más al sexismo que al racismo, y quienes votaron por Clinton actuaron de forma inversa; y

3. Se determinó que el fenómeno denominado "igualitarismo compensatorio" se asoció de manera fuerte con los individuos de raza blanca que presentaron prejuicios explícitos bajos, a diferencia de quienes presentaron prejuicios explícitos altos. Esto probablemente se deba a que los individuos con preocupaciones igualitarias experimentaron un conflicto que sintieron la necesidad de compensar por un comportamiento que pudiera ser considerado racista o sexista (Moss-Racusin, Phelan y Rudman 2010).

En el segundo estudio realizado una semana antes de las elecciones presidenciales estadounidenses entre los candidatos Barack Obama y John McCain, el investigador Anthony G. Greenwald, de la Universidad de Washington, y un grupo de sus colaboradores diseñaron un ejercicio con 1,057 votantes registrados que, de forma voluntaria, expresaron su intención de voto y llevaron a cabo cuatro pruebas de preferencia racial (blancos vs. negros): dos explícitas (una escala de termómetro del 1 al 10 y una prueba Likert de 7 puntos) y dos implícitas (TAI racial y el procedimiento de atribución afectivo). Además, se realizaron mediciones de racismo simbólico y conservadurismo político, que son fuertes predictores de la intención del voto entre los estadounidenses. El objetivo principal de la investigación era determinar la habilidad predictiva de las mediciones implícitas. El estudio estableció que aquellos individuos que presentaban una preferencia mayor por las personas blancas tenían una probabilidad más alta ($p = 10^{-52}$) de votar por McCain, aun después de agregar el conservadurismo político ($p = 10^{-24}$) y confirmó que el TAI es una herramienta útil para predecir el comportamiento de los votantes ($p = 10^{-7}$) (Greenwald *et al*. 2009).

No sólo en Estados Unidos se ha comenzado a aprovechar esta herramienta implícita en cuestiones electorales, Italia también ha aportado investigaciones muy relevantes concernientes al TAI y su posible aplicación como predictor de intención de voto, en especial entre los electores indecisos.

Luciano Arcuri y su equipo efectuaron dos estudios con el fin de medir la validez predictiva de las actitudes políticas implícitas en relación con el comportamiento electoral, utilizando la herramienta TAI. En el primer estudio, llevado a cabo un mes antes del 13 de mayo de 2001, día de las elecciones generales en Italia, 74 voluntarios residentes en Milán fueron entrevistados a fin de conocer si ya sabían por qué candidato votar. De ellos, 12 ya se habían decidido por Silvio Berlusconi, líder de la coalición de derecha "Casa delle Liberta", 22 ya lo habían hecho por Francesco Rutelli, líder del grupo izquierdista "Ulivo", otros 10 preferían candidatos de partidos más pequeños y 30 estaban indecisos. A todos ellos se les aplicó el TAI de la elección y se les pidió regresar después de los comicios. Al comparar los datos tomados antes de la elección con los reportados por los voluntarios después de votar, se encontró lo siguiente: las preferencias implícitas de los votantes que ya habían decidido por quién votar se correspondieron casi de manera exacta con su conducta subsiguiente, lo que valida al TAI como instrumento de predicción. Pero más interesante aun resultó la relación que emergió entre las preferencias implícitas de los votantes indecisos y su conducta electoral posterior. A fin de analizar esta relación más a fondo, se decidió repetir el estudio con el TAI, pero sólo con votantes indecisos en las elecciones locales de Véneto, en 2005. Los resultados volvieron a demostrar una propiedad predictiva del TAI, pero además dan soporte a la hipótesis de la presencia de preferencias "latentes" en los votantes indecisos, surgidas a partir de emociones o afectos espontáneos (Arcuri *et al*. 2008).

El Proyecto Implícito

Con los ejemplos mencionados anteriormente, es claro que el TAI ha demostrado ser una herramienta muy útil para estudiar las preferencias electora-

les. Entre investigadores de varios países del mundo ha surgido el interés de adaptar esta herramienta a sus condiciones locales, con el fin de aportar una luz a los procesos electorales propios, en especial cuando las contiendas electorales son reñidas.

Es por esto que investigadores de las universidades de Harvard, Virginia y Washington han unido esfuerzos para crear un proyecto de investigación continuo en línea, sin fines de lucro que, en sus propias palabras:

> provea un ambiente virtual cómodo, seguro y bien diseñado para continuar explorando los fenómenos psicológicos y, al mismo tiempo, provea a los visitantes y participantes una experiencia tanto educativa como interesante.

Este proyecto, denominado Proyecto Implícito está alojado en el servidor de la Universidad de Harvard, en la siguiente dirección de internet: https://implicit.harvard.edu/implicit/ e incluye Tests de Asociación Implícita autoaplicables sobre una variedad de temas, entre ellos los electorales. De acuerdo con la información aportada por el mismo sitio, desde 1998 (fecha de su inauguración) los visitantes han completado más de 4.5 millones de test de demostración, con un promedio actual de 15,000 test por semana, más de 200 artículos han reportado haber utilizado el método y cientos de conferencias han abordado el tema (Lane *et al.* 2007, 61).

Este proyecto, autodenominado como laboratorio virtual, tiene cinco objetivos principales:

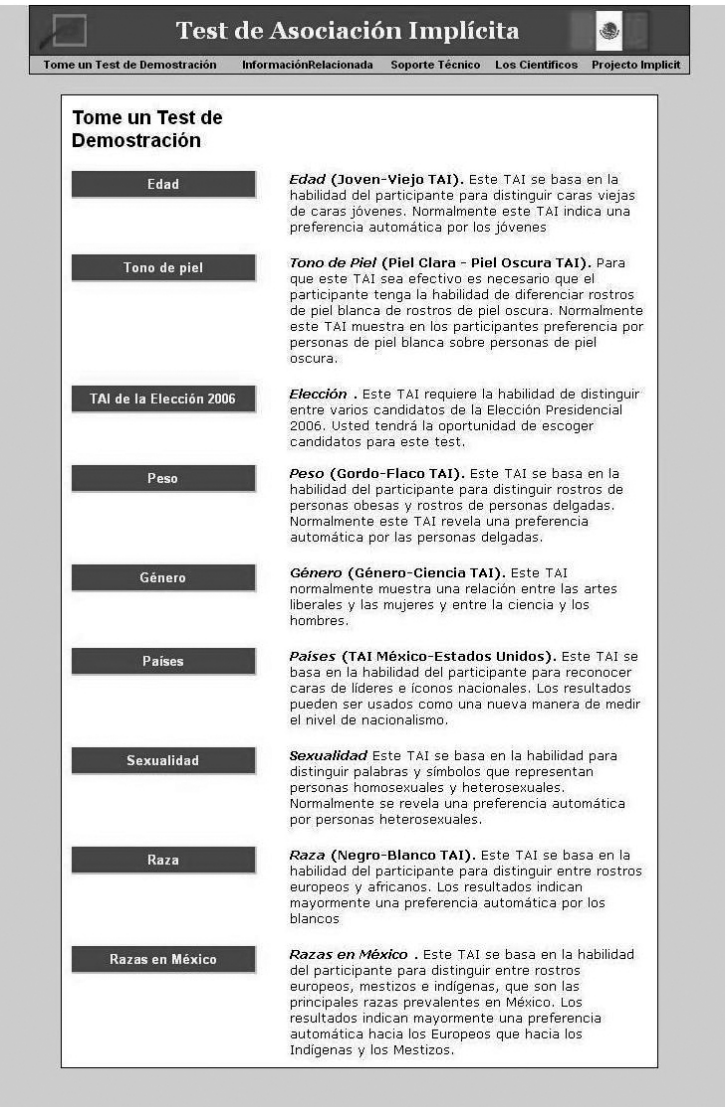
1. Desarrollar innovaciones tecnológicas y metodológicas para avanzar la investigación psicológica en internet.
2. Desarrollar una interfaz para los investigadores sin experiencia técnica significativa, utilizando las herramientas del laboratorio virtual de investigación del Proyecto Implícito.

3. Proveer un ímpetu para la innovación teórica y metodológica para la investigación en el área de cognición social implícita.
4. Integrar las misiones de educación e investigación en los diversos subdominios del sitio web del Proyecto Implícito.
5. Analizar y archivar la base de datos masiva del sitio web donde se practican los tests de demostración (Proyecto Implícito 2011).

Cualquier persona puede entrar al sitio y sólo con registrarse y contestar un pequeño cuestionario tiene acceso a los test. Las respuestas son totalmente anónimas y los datos se encuentran reservados en el servidor de la Universidad de Harvard. Esta información se utiliza únicamente con fines de investigación para realizar artículos científicos referentes a las actitudes inconscientes de los voluntarios que toman los test y en ningún momento se comparte con personas ajenas al Proyecto Implícito.

Adicionalmente a la página web oficial del proyecto, existe un blog con las discusiones más recientes en la siguiente dirección: http://projectimplicit.wordpress.com/ y un centro de recursos: http://projectimplicit.net/. Gracias al reconocimiento que las investigaciones con esta herramienta implícita han recibido, actualmente el sitio aloja test en 22 idiomas diferentes y tiene investigadores asociados en 36 países. En México, el coordinador del proyecto es el el autor, quien ya en 2006 creó un TAI específicamente diseñado para medir lo que los ciudadanos mexicanos sentían sobre los tres candidatos a la presidencia de la República (Roberto Madrazo, Andrés Manuel López Obrador y Felipe Calderón Hinojosa).

Cuadro 1. Diversos test disponibles en el sitio web del Proyecto Implícito

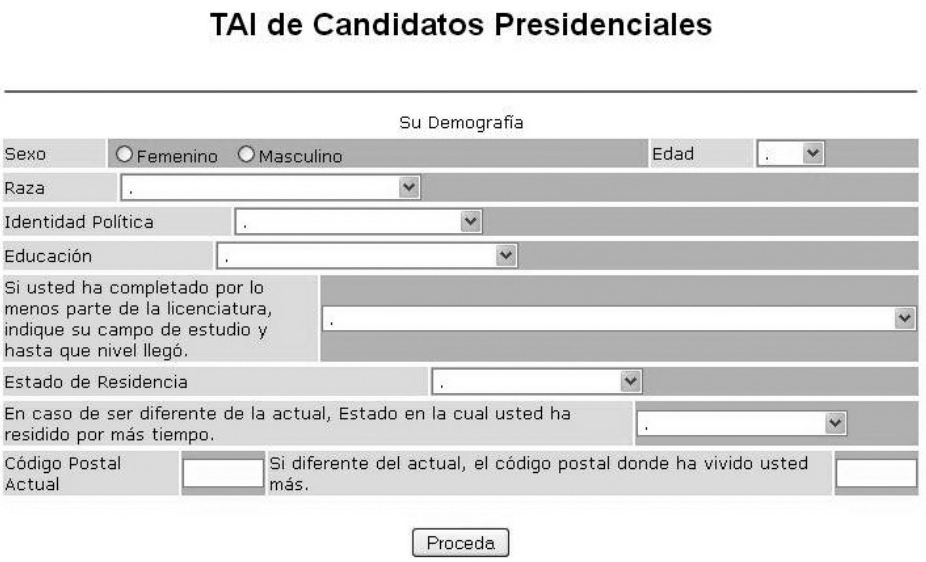


Fuente: Proyecto Implícito 2011.

Utilización del TAI en las elecciones de 2006

La evaluación diseñada era muy simple: las personas que entraban al sitio web del Proyecto Implícito, después de contestar algunas preguntas para conocer sus características personales generales (edad, género, estado de la República de residencia, etcétera), y sus preferencias políticas, tenían que evaluar a los candidatos por parejas.

Cuadro 2. Cuestionario sobre los datos demográficos



TAI de Candidatos Presidenciales

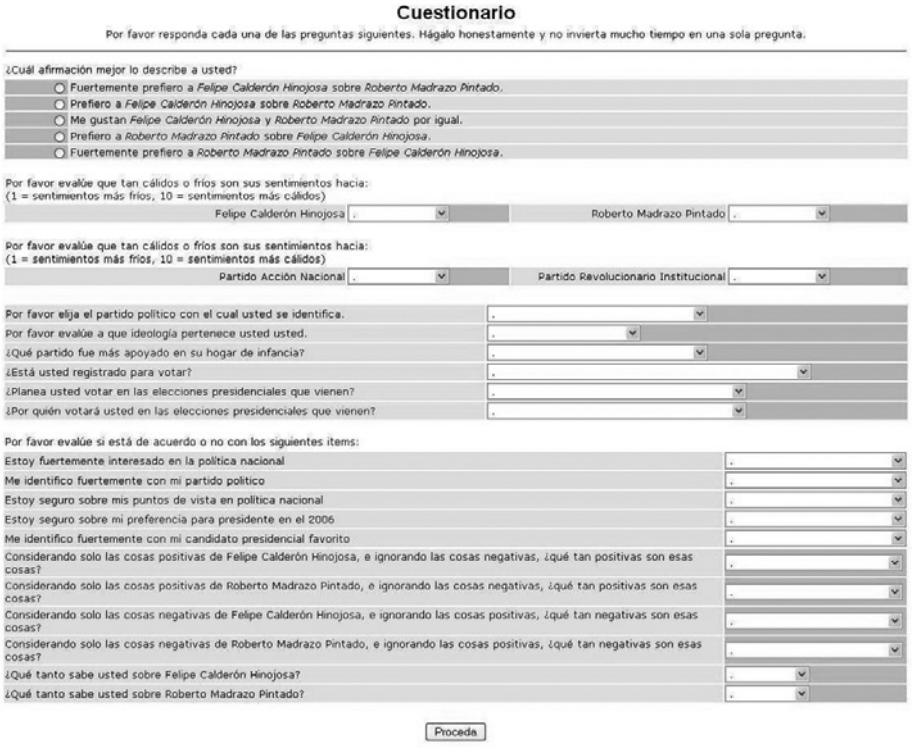
Su Demografía

Sexo	○ Femenino ○ Masculino	Edad	.
Raza	.		
Identidad Política	.		
Educación	.		
Si usted ha completado por lo menos parte de la licenciatura, indique su campo de estudio y hasta que nivel llegó.	.		
Estado de Residencia	.		
En caso de ser diferente de la actual, Estado en la cual usted ha residido por más tiempo.	.		
Código Postal Actual		Si diferente del actual, el código postal donde ha vivido usted más.	

Proceda

Fuente: Proyecto Implícito 2011.

Cuadro 3. Cuestionario sobre las preferencias políticas



Cuestionario

Por favor responda cada una de las preguntas siguientes. Hágalo honestamente y no invierta mucho tiempo en una sola pregunta.

¿Cuál afirmación mejor lo describe a usted?

- ○ Fuertemente prefiero a *Felipe Calderón Hinojosa* sobre *Roberto Madrazo Pintado*.
- ○ Prefiero a *Felipe Calderón Hinojosa* sobre *Roberto Madrazo Pintado*.
- ○ Me gustan *Felipe Calderón Hinojosa* y *Roberto Madrazo Pintado* por igual.
- ○ Prefiero a *Roberto Madrazo Pintado* sobre *Felipe Calderón Hinojosa*.
- ○ Fuertemente prefiero a *Roberto Madrazo Pintado* sobre *Felipe Calderón Hinojosa*.

Por favor evalúe que tan cálidos o fríos son sus sentimientos hacia:
(1 = sentimientos más fríos, 10 = sentimientos más cálidos)

Felipe Calderón Hinojosa . Roberto Madrazo Pintado .

Por favor evalúe que tan cálidos o fríos son sus sentimientos hacia:
(1 = sentimientos más fríos, 10 = sentimientos más cálidos)

Partido Acción Nacional . Partido Revolucionario Institucional .

Por favor elija el partido político con el cual usted se identifica.	.
Por favor evalúe a que ideología pertenece usted usted.	.
¿Qué partido fue más apoyado en su hogar de infancia?	.
¿Está usted registrado para votar?	.
¿Planea usted votar en las elecciones presidenciales que vienen?	.
¿Por quién votará usted en las elecciones presidenciales que vienen?	.

Por favor evalúe si está de acuerdo o no con los siguientes items:

Estoy fuertemente interesado en la política nacional	.
Me identifico fuertemente con mi partido político	.
Estoy seguro sobre mis puntos de vista en política nacional	.
Estoy seguro sobre mi preferencia para presidente en el 2006	.
Me identifico fuertemente con mi candidato presidencial favorito	.
Considerando solo las cosas positivas de Felipe Calderón Hinojosa, e ignorando las cosas negativas, ¿qué tan positivas son esas cosas?	.
Considerando solo las cosas positivas de Roberto Madrazo Pintado, e ignorando las cosas negativas, ¿qué tan positivas son esas cosas?	.
Considerando solo las cosas negativas de Felipe Calderón Hinojosa, e ignorando las cosas positivas, ¿qué tan negativas son esas cosas?	.
Considerando solo las cosas negativas de Roberto Madrazo Pintado, e ignorando las cosas positivas, ¿qué tan negativas son esas cosas?	.
¿Qué tanto sabe usted sobre Felipe Calderón Hinojosa?	.
¿Qué tanto sabe usted sobre Roberto Madrazo Pintado?	.

Proceda

Fuente: Proyecto Implícito 2011.

Por lo tanto, se presentaron tres TAI diferentes:

Test 1: Andrés Manuel López Obrador vs. Felipe Calderón Hinojosa.
Test 2: Andrés Manuel López Obrador vs. Roberto Madrazo Pintado.
Test 3: Roberto Madrazo Pintado vs. Felipe Calderón Hinojosa.

Cuadro 4. Andrés Manuel López Obrador vs Roberto Madrazo Pintado

Fuente: Proyecto Implícito 2011.

Cuadro 5. Felipe Calderón Hinojosa vs Andrés Manuel López Obrador

Fuente: Proyecto Implícito 2011.

Cuadro 6. Felipe Calderón Hinojosa vs Roberto Madrazo Pintado

Fuente: Proyecto Implícito 2011.

Cada test contaba con siete ítems, donde se proyectaban fotografías de los candidatos y palabras con una valencia, ya fuera positiva o negativa, que el sujeto que realizaba el examen debía parear de acuerdo con lo indicado en la prueba.

El primero, segundo y quinto bloque de ítems eran de práctica, es decir, el programa que calcula los resultados no los tomaba en consideración al realizar el análisis, y sólo sirven para que el usuario se familiarice con la prueba. En ellos únicamente aparecen las imágenes de los candidatos o las palabras positivas y negativas.

En cambio, el tercero, cuarto, sexto y séptimo bloque de ítems eran críticos para que el programa analizara la asociación implícita (positiva o negativa) del usuario con los candidatos, ya que se le pedía que relacionara la imagen de los candidatos con palabras, tanto positivas como negativas, y dependiendo de su velocidad de reacción al apretar las teclas del ordenador el programa del TAI calculaba por cuál de los dos candidatos se tenía una preferencia mayor.

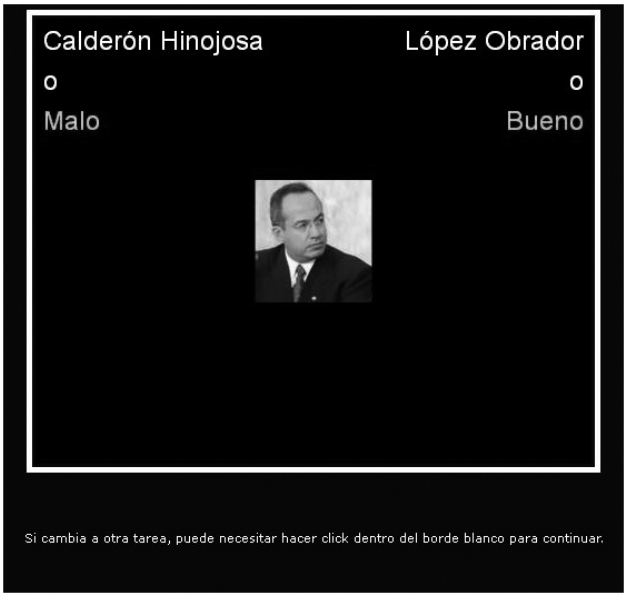
Cuadro 7. Orden y especificaciones para cada uno de los siete bloques del TAI

Bloque	Tipo de ítem	Ítem
1	Práctica	Candidato A/Candidato B
2	Práctica	Malo/Bueno
3	Crítico	Candidato A o Malo/Candidato B o Bueno
4	Crítico	Candidato A o Malo/Candidato B o Bueno
5	Práctica	Candidato B/Candidato A
6	Crítico	Candidato B o Malo/Candidato A o Bueno
7	Crítico	Candidato B o Malo/Candidato A o Bueno

Cuadro 8. Malo vs. Bueno

Fuente: Proyecto Implícito 2011.

Cuadro 9. Candidato A o Malo vs Candidato B o Bueno



Fuente: Proyecto Implícito 2011.

Cuadro 10. Candidato A o Malo vs. Candidato B o Bueno

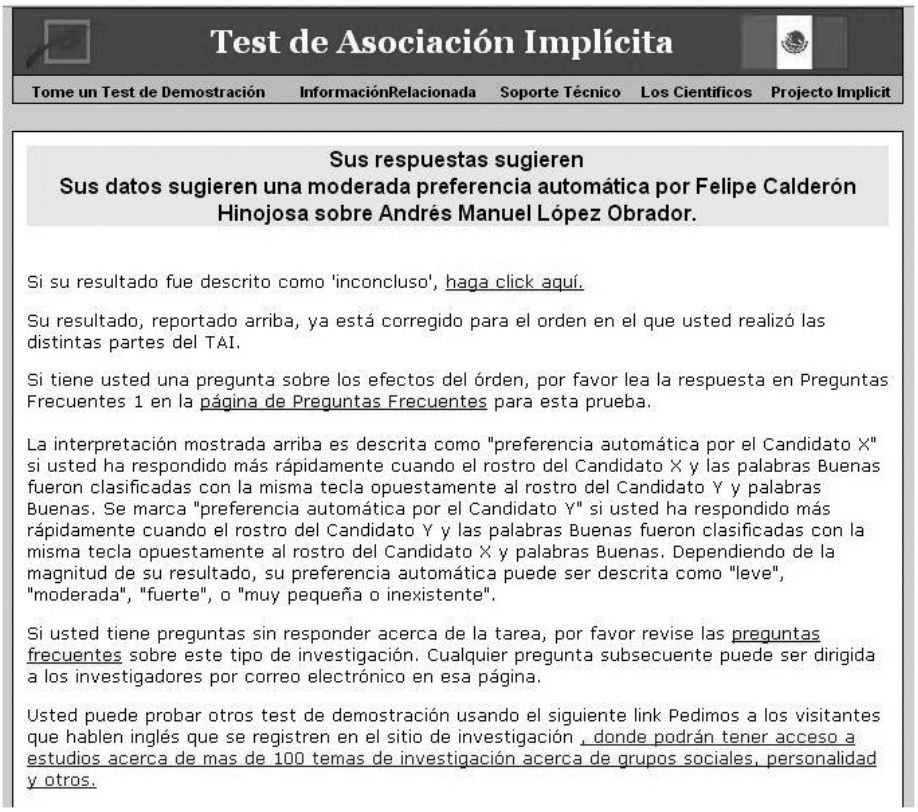
Fuente: Proyecto Implícito 2011.

Al finalizar cada test, los usuarios conocían cuál era su preferencia implícita por cualquiera de los candidatos. Los resultados de las preferencias

podían variar desde muy pequeña o inexistente a leve, moderada o fuerte por alguno de los políticos.

Como la elección presidencial de 2006 tuvo lugar el 2 de julio, el test se puso en línea con un mes de anticipación. De todo el universo de personas que completaron el test, se tomaron tres grupos divididos en el tiempo: un primer grupo de resultados que abarcó desde la puesta en línea del test hasta dos meses después de la elección, en un intento por captar la agitación política de la población durante ese tiempo. Un segundo grupo que incluyó a los participantes que completaron la tarea en el periodo de dos meses a un año después de que las elecciones se llevaron a cabo, que trataría de medir el impacto de los sucesos poselectorales. Y un tercer conjunto que agrupó a los que realizaron el test en julio de 2007, a fin de conocer cómo habían cambiado las preferencias electorales un año después de los comicios.

Cuadro 11. Resultados finales



Fuente: Proyecto Implícito.

Utilización del TAI en las elecciones presidenciales de 2012

El TAI es sin duda una herramienta muy útil para exponer preferencias implícitas en los individuos, como lo han demostrado los estudios citados en este trabajo, especialmente en ambientes electorales muy polarizados, como el que vivió la sociedad mexicana en las elecciones presidenciales del año 2006.

Ante los serios cuestionamientos que enfrentan las encuestadoras tradicionales, esta herramienta puede erigirse como una opción seria de análisis de preferencias electorales, además de que brinda una oportunidad a los investigadores sociales para probar teorías o generar nuevas, con respecto a la evolución política de los mexicanos.

Es en este sentido que el equipo del Proyecto Implícito México, liderado por quien esto escribe, llevó a cabo otro ejercicio como el efectuado en 2006, a fin de determinar las preferencias políticas del electorado. El estudio de 2012 incluyó a los cuatro candidatos siguientes:

Cuadro 12. Candidatos presidenciales del 2012

Andrés Manuel López Obrador, de la Alianza PRD-PT-Movimiento Ciudadano. (FUENTE: CNN 2006)	Enrique Peña Nieto, de la alianza PRI-PVEM. (FUENTE: GOOGLE PLUS 2012)	Gabriel Quadri de la Torre, de Nueva Alianza. (FUENTE: MILENIO 2012)	Josefina Vázquez Mota, del PAN. (FUENTE: PROYECTO DIEZ)

La metodología es igual a la descrita en este capítulo, enfrentando pares de candidatos con 7 ítems por test. Y es por este medio, amable lector, que se te invita a participar en esta investigación, simplemente ingresando al sitio web del Proyecto Implícito: https://implicit.harvard.edu/implicit/mexico/takeatest.html y sólo utilizando 20 minutos de tu valioso tiempo puedes finalizar el test y conocer tus preferencias implícitas respecto a los candidatos. Tal vez te sorprenda el resultado.

Fuentes consultadas

Arcuri, Luciano *et al.* 2008. "Predicting the vote: Implicit attitudes as predictors of the future behavior of decided and undecided voters". *Political Psychology* 29 (3): 369-87.

Barisione, Mauro y Renato Mannheimer. 1999. *I sondaggi*. Boloña: Il Mulino.

Blanton, Hart y James Jaccard. 2006. "Arbitrary Metrics in Psychology". *American Psychologist* 61 (1): 27-41.

Caprara, Gian Vittorio y Phillip G. Zimbardo. 2004. "Personalizing politics: A congruency model of political preference". *American Psychologist* 59 (7): 581-94.

——, Claudio Barbaranelli y Phillip G. Zimbardo. 2002. "When parsimony subdues distinctiveness: Simplified public perception of politician's personality". *Political Psychology* 23 (1): 77-95.

Castelli, Luigi, *et al.,* 2004. "On the automatic evaluation of social exemplars". *Journal of Personality and Social Psychology* 86 (3): 373-87.

CNN Expansión. 2006. "AMLO quiere un modelo noruego para Pemex". María Luisa Díaz de León y Nadia Sanders. Disponible en http://www.cnnexpansion.com/expansion/2011/12/13/apuesta-por-el-sector-energetico (consultada el 12 de noviembre de 2012).

De Houwer, Jan y Agnes Moors. 2007. *How to define and examine the implicitness of implicit measures. En Implicit measures of attitudes,* eds. Bernd Wittenbrink y Norbert Schwartz, 179-94. Nueva York: Guilford Press.

Fazio, Russell H. 2001. "On the automatic activation of associated evaluations: An overview." *Cognition and Emotion* 15 (2): 115-41.

Funk, Carolyn L. 1999. "Bringing the candidate into models of candidate evaluation". *Journal of Politics* 61 (3): 700-20.

Glaser, Jack, y Peter Salovey. 1998. "Affect in electoral politics." *Personality and Social Psychology Review* 2 (3): 156-72.

Google Plus. 2012. Enrique Peña Nieto. Disponible en https://plus.google.com/+EnriquePe%C3%B1aNieto/posts (consultada el 12 de noviembre de 2012).

Greenwald, Anthony G. y Mahzarin R. Banaji. 1995. "Implicit social cognition: Attitudes, self-esteem, and stereotypes." *Psychological Review* 102 (1): 4-27.

—— *et al*. 1998. "Measuring individual differences in implicit cognition: The Implicit Association Test". *Journal of Personality and Social Psychology* 74 (6): 1464-80.

—— *et al.* 2002. "A unified theory of implicit attitudes, stereotypes, self-esteem, and self-concept." *Psychological Review*. 109 (1): 3-26.

—— *et al.* 2003. "Understanding and using the Implicit Association Test: I. An improved scoring algorithm". *Journal of Personality and Social Psychology* 85 (2): 197-216.

—— *et al.* 2009. "Implicit race attitudes predicted vote in the 2008 U.S. presidential election". *Analyses of Social Issues and Public Policy* 9 (1): 241-53.

Hofmann, Wilhelm *et al.* 2005. "What moderates implicit-explicit consistency?". *European Review of Social Psychology* 16 (10): 335-90.

Karpinski, Andrew, Ross B. Steinman y James L. Hilton. 2005. "Attitude importance as a moderator of the relationship between implicit and explicit attitude measures". *Personality and Social Psychology Bulletin* 31 (7): 949-62.

Lane, Kristin A. *et al.* 2007. Understanding and using the Implicit Association Test: IV. En *Implicit measures of attitudes*, eds. Bernd Wittenbrink y Norbert Schwartz, 59-102. Nueva York: Guilford Press.

Marcus, George E. y Michael B. MacKuen. 2001. Emotions and politics: The dynamic functions of emotionality. En *Citizens and politics: Perspectives from political psychology*, ed. James H. Kuklinski, 41-67. Nueva York: Cambridge University Press.

Milenio 2012. "'Propone Quadri analizar legalización de drogas'". Adriana Flores Disponible en http://www.milenio.com/cdb/doc/noticias 2011/7b24d50f0e6d39a8e3fc6e6184ed6a0a (consultada el 12 de noviembre de 2012).

Monteith, Margo J., Corrine I. Voils y Leslie Ashburn-Nardo. 2001. "Taking a look underground: Detecting, interpreting, and reacting to implicit racial biases". *Social Cognition* 19 (4): 395-417.

Moskowitz, Gordon B. 2005. *Social cognition: Understanding self and others*. Nueva York: The Guilford Press.

Moss-Racusin, Corinne, Julie Phelan y Laurie Rudman. 2010. "*I'm not prejudiced, but...*: Compensatory egalitarianism in the 2008 Democratic presidential primary". *Political Psychology* 31 (4): 543-61.

Muñoz, A. 2011. "La influencia de los sesgos cognitivos en las decisiones jurisdiccionales: El factor humano. Una aproximación". *InDret. Revista Digital*, 1-39.

Nevid, Jeffrey S. y Nate McClelland. 2010. "Measurement of implicit and explicit attitudes toward Barack Obama". *Psychology and Marketing* 27 (10): 989-1000.

Nosek, Brian A. 2007. "Implicit-explicit relations." *Current Directions in Psychological Science* 16 (2): 65-9.

Pillai, Rajnandini *et al.* 2003. "Personality, transformational leadership, trust and the 2000 U.S. presidential vote." *Leadership Quarterly* 14 (2): 161-92.

Proyecto Diez. "Vázquez Mota visitará la Ibero en junio: 'estoy ilusionada'". Redacción. Disponible en http://www.proyectodiez.mx/2012/05/14/vazquez-mota-visitara-la-ibero-en-junio-estoy-ilusionada/11744.

Proyecto Implícito. 2011. Información sobre el Laboratorio Virtual (Copyright 2011 © IAT Corp). http://www.projectimplicit.net/about.php (consultada el 4 de mayo de 2012).

Ranganath, Kate A., Colin Tucker Smith y Brian A. Nosek. 2008. "Distinguishing automatic and controlled components of attitudes from direct and indirect measurement methods". *Journal of Experimental Social Psychology* 44 (2): 386-96.

Roccato, Michele y Cristina Zogmaister. 2010. "Predicting the vote through implicit and explicit attitudes: A field research". *Political Psychology* 31 (2): 249-74.

Sherman, Steven J. *et al*. 2003. "Implicit and explicit attitudes toward cigarette smoking: The effects of context and motivation". *Journal of Social and Clinical Psychology* 22 (1): 13-39.

Sriram, N. y Anthony G. Greenwald. 2009. "The Brief Implicit Association Test". *Experimental Psychology* 56 (4): 283-94.

Webb, Eugene J. *et al.* 1966. *Unobtrusive measures: Nonreactive research in the social sciences*. Chicago: Rand McNally.

Judicial Politics y tribunales electorales

Judicial Politics and Electoral Tribunals

Luis Diego Brenes Villalobos (Costa Rica)*

Fecha de recepción: 11 de mayo de 2012
Fecha de aceptación: 26 de julio de 2012

Resumen

El presente artículo expone el marco teórico para desarrollar un nuevo enfoque de estudio del juez electoral. La propuesta es un análisis del *Judicial Politics* y de la judicialización de la política, con particular importancia en la labor interpretativa de los jueces y su vínculo en la delimitación del debate entre activismo y autorrestricción judicial. El estudio asume por igual una analogía entre tribunales constitucionales y electorales, a efecto de aplicar a los segundos lo estudiado en los primeros.

PALABRAS CLAVE: Tribunal Electoral, justicia electoral, judicialización de la política, autorrestricción judicial, activismo judicial.

Abstract

The paper presents the theoretical framework for a new approach to the study of the electoral judge. The proposal is an analysis of Judicial Politics and judicialization of politics visions, with particular importance in the interpretative labor of the judges and within their delimitation of the debate between judicial activism and self-restriction. The study assumes

* Asesor de la Gestión Política del Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica. dbrenes@tse.go.cr.

an analogy between constitutional courts and electoral tribunals, with the purpose of studying the electoral ones as the constitutional ones had been studied.

KEYWORDS: Electoral Tribunal, electoral justice, judicialization of politics, judicial self-restraint, judicial activism.

Judicial Politics, judicialización de la política y activismo judicial

El presente artículo sistematiza una nueva propuesta de estudio para el juez electoral. Se aleja de las tesis tradicionales que, a pesar de su autonomía, los perciben como tribunales ordinarios y en una posición secundaria respecto de los constitucionales. Por el contrario, se defiende y sostiene que la particularidad de algunos de estos tribunales electorales incluso supone la existencia de una jurisdicción constitucional electoral que conlleva entenderlos como tribunales constitucionales especializados en la materia electoral (Brenes 2002).[1]

Precisamente, esta nueva lectura que se sugiere permite profundizar en el análisis de las competencias del juez electoral como un juez constitucional, y en el rol político que en razón de su naturaleza juega en la democracia, propósito que se facilita desde el ámbito de estudio de *judicial politics*[2] y en forma más concreta desde el subámbito que en ésta representa la judicialización de la política.[3]

Tate y Vallinder (1995, 13) fueron quienes primero introdujeron el término judicialización para hacer referencia a *"the growing influence of the courts,*

---

1 En el presente trabajo interesa la figura del juez electoral como Tribunal, esto es, en su acepción institucional y no personalizada. En este sentido, la unidad de análisis es el Tribunal Electoral, y aunque se privilegie la mención al juez electoral, ésta debe entenderse con esa lectura institucional, como sinónimos. Igual suerte conlleva la denominación magistrado, homólogo de juez.

2 En tanto no existe uniformidad en la traducción al español para judicial politics, siendo, quizá, la más cercana, aunque no la más utilizada "la política en lo judicial", y dado el origen anglosajón de esta corriente marcada por el importante rol ejercido por la Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos de América, la investigación opta por mantener su denominación en inglés, en la comprensión de la política como proceso. En efecto, de acuerdo con Alcántara y Martí (s.f., 11), en el mundo anglosajón hay mayor facilidad para diferenciar los tres estadios del fenómeno político, por cuanto existen tres términos diferentes para cada uno de ellos: "politics (el proceso), polity (la estructura) y policy (los rendimientos)". Lo anterior explica la traducción literal de "política judicial" como referida a las políticas públicas que la administración judicial dispone en su quehacer y no al sentido que la investigación procura.

3 Llama la atención que el Diccionario de la Real Academia Española (RAE) recoja el término judicialización, entendiendo por éste la "acción y efecto de judicializar"; y precisamente para judicializar señala: "Llevar por vía judicial un asunto que podría conducirse por otra vía, generalmente política" (RAE 2001).

in particular on matters which were once considered purely political". Ellos mismos definen a los Estados Unidos como *"the home of judicialization of politics"* (1995, 2). Mientras que Hirschl (2008, 119) va mucho más allá indicando "*the reliance on courts and judicial means for addressing core moral predicaments, public policy questions, and political controversies".* De forma similar, otros autores han considerado "judicialización" como *"increased presence of judicial processes and court rulings in political and social life, and the increasing resolution of political, social, or state-society conflicts in the courts"* (Angell, Schjolden y Sieder 2005, 3).[4] Por su parte, Kapiszewski y Taylor (2008, 2) presentan a la judicialización de la política como un subtema dentro de *Judicial Politics*, entendiendo por ésta:

> *This strain of the literature analyzes courts first and foremost from the perspective of their involvement in politics: it examines the institutional structures that underpin and shape that involvement; explores how judges take decisions on political issues; and examines how courts distribute political power and affect policy outcomes. The field comprises various sub-themes, such as the "judicialization of politics", "judicial independence" and "judicial power".*

Importa no confundir la judicialización de la política con la politización de la justicia. Este segundo fenómeno, incluso en algunos casos entendido como una consecuencia del primero (Angell, Schjolden y Sieder, 2005), se refiere a cuando los hacedores de política buscan al máximo controlar a quienes están en las cortes y en los altos cargos en el sistema judicial (Domingo 2004, 111). Martínez Barahona (2009, 46) la define como *"an intervention by politicians in the judicial system in order to manipulate judi-*

---

[4] Siguiendo a Domingo (2007, 159), judicialización de la política se refiere a "el proceso por el cual los jueces adquieren mayor presencia política y social en la medida en que sus fallos tienen mayor impacto en la actividad política, social y económica"; definición que puede precisarse aún más al sostenerse que la judicialización se refiere al hecho de que los jueces intervienen en procesos de deliberación pública en una forma autónoma y activa (Martínez 2009, 48).

cial outcomes —decisions and nondecision— in their favour",[5] de manera que, según lo defienden Angell, Schjolden y Sieder (2005, 9), los políticos podrían intentar limitar los poderes de las cortes mediante la renovación o rediseño institucional de éstas, o, incluso, mediante intentos de soborno o desacreditación de jueces individuales.

Asimismo, a pesar de que existe cierta generalidad en equiparar la judicialización de la política con activismo judicial, ambos son diferentes. Esto se debe a que el activismo judicial puede ser ejercido tanto en esferas políticas como en otros terrenos no necesariamente políticos. De allí la observación para no entenderlos como sinónimos.

Maravall también advierte que la judicialización de la política es algo muy distinto al activismo judicial, en tanto este último se refiere a "aquellas situaciones en que los tribunales expanden el ámbito de sus decisiones, abarcando cuestiones que correspondían a instituciones políticas, o actúan como árbitros entre actores políticos enfrentados" (2003a, 177). De igual manera, en acuerdo con Ferejohn y Pasquino (2003), Maravall (2003a) es del criterio que el activismo judicial se incrementa en situaciones de bloqueo político. Algo a lo que también se refería Domingo (2004, 108-11) cuando hablaba del papel que juega la élite política en la judicialización de la política, toda vez que ésta se aprovecha de la ventaja de trasladar a las cortes la decisión de temas políticos "complejos o sensibles" que causan división o son riesgosos, estrategia que les permite despolitizar esos temas, no hacerlos responsables de la decisión final o bien procurar una salida al *"political deadlock"*.[6]

---

[5] Martínez Barahona (2009, 230) diferencia ambas categorías mediante una interesante propuesta: *"push & pull theories"* y en la cual *"push-theory"* refiere a la judicialización de la política y *"pull-theory"* a la politización de la justicia. La primera considera que los jueces "entran" o "se empujan" en la arena política de una forma autónoma, mientras que la segunda entiende que en circunstancias específicas los políticos "llaman" o "jalan" a los jueces a esa arena.

[6] Maravall (2003b, 269) señala: "*Politicians, either in government or in opposition, will devise strategies and search for allies to achieve their political goals. Such strategies cannot ignore judges, these unchecked agents whose decisions are binding*". Tipo de judicialización que en Angell, Schjolden y Sieder (2005, 5) se entiende como materializada desde arriba hacia abajo.

En estos escenarios, el activismo judicial se presenta como la antítesis de la autorrestricción judicial, siendo ambas diferentes vías de acceso hacia la judicialización de la política y de relevancia para este estudio, en tanto se comparte con Courtis (2005, 60) que éstas caracterizan la actividad política de los tribunales, dado que permiten determinar si los tribunales acompañan o marcadamente se separan de las decisiones políticas de los demás poderes. En este sentido, nótese que la actitud y posicionamiento del juez en su jurisprudencia interpretativa (activista/autorrestringido) no se relaciona con sus inclinaciones político-ideológicas (progresista/conservador).

Según Courtis, no existe un nexo necesario entre activismo judicial y progresismo político, o entre autorrestricción judicial y conservadurismo político:

> La calificación de activismo o auto-restricción judicial sólo informa acerca de la posición de los tribunales frente al *statu quo*: el análisis de la tendencia política manifestada por los tribunales dependerá de aquellos valores confirmados o revertidos con la actuación judicial, por acción o inacción (Courtis 2004, 411).

El cuadro 1 sistematiza las líneas generales del andamiaje teórico que sobre activismo y autorrestricción formula Courtis (2004), al tiempo que muestra su paralelismo con los modelos ideales de juez según la comprensión que éstos tengan sobre el derecho (Atienza 2004).

Cuadro 1. Paralelismo entre comportamiento judicial y modelo de juez según su concepción del derecho

Comportamiento judicial	Modelo de juez
Activismo judicial 1. Virtud activa del juez como contrapeso de las mayorías políticas y salvaguardia de la supremacía constitucional. 2. Economía y relajamiento de requisitos procesales ante los excesivos rituales por la forma. 3. Comprensión del cambio de criterio como necesidad para adaptar la interpretación legal o constitucional a las circunstancias históricas.	Juez realista 4. El derecho es una realidad dinámica, *in fieri*, obra no tanto del legislador, cuanto del juez. 5. El derecho tiene un carácter abierto, indeterminado. El juez no puede resolver los casos sin salirse del sistema y sin recurrir a criterios de carácter económico, político o moral. 6. La función del juez, en un aspecto muy importante, consiste en crear nuevo derecho, y no simplemente en aplicar el ya existente.
Autorrestricción judicial 1. Virtudes pasivas de los jueces que muestran la mayor deferencia posible para con los otros poderes del Estado. 2. Evolución gradual en su jurisprudencia dada la marcada tendencia a rechazar cambios de postura.	Juez formalista 3. El derecho es un sistema general de normas, obra del legislador, que preexiste al juez. El derecho tiende a identificarse con la ley, pero ésta no es vista simplemente como producto del legislador histórico, sino más bien del legislador racional. 4. El derecho tiene un carácter cerrado y permite alcanzar una solución correcta para cada caso: un supuesto no regulado explícitamente —o insatisfactoriamente— puede resolverse dentro del sistema, merced a la labor de los científicos del derecho —y de los propios jueces—, y que consiste en desarrollar los conceptos creados por el legislador. 5. La función del juez es la de descubrir el derecho y aplicarlo, no la de crearlo.

Fuente: Comportamiento judicial en Courtis (2004, 396-410) y concepción del derecho en Atienza (2004, 11-2).

El juez formalista facilita un rol autorrestringido, mientras que el realista potencia por sus características el perfil activista. Ambos modelos de juez, junto con los perfiles de juez activista o autorrestringido, quedan entonces especialmente asociados y derivados de la conducta que en interpretación normativa realiza el juez.

Ciencia política y cortes: constitucionales y electorales

Por lo general existe acuerdo en la comunidad académica sobre la importancia del estudio de los tribunales desde la ciencia política. Así, Shapiro y Stone (2002) insisten en la línea teórica de que tanto los jueces como las cortes, al ser parte del gobierno, deben estudiarse de la misma manera que se investiga a las otras partes de éste: *"…courts and judges are part of government and therefore must be studied empirically as others parts of government are"*.

El mismo criterio sostienen Epstein, Knight y Shvetsova (2000, 4-5) al enfatizar que la ciencia política debe integrar a las cortes en el estudio de todo el proceso gubernamental, al punto que su ausencia supone una explicación incompleta de la política.

Por su parte, al tomar algunos ejes de caracterización de la actividad política de los tribunales, entendidos en un primer momento como los propios del Poder Judicial —pero incluyendo aquí a los electorales—, se coincide con Courtis (2004, 389) en la importancia del estudio de éstos desde la ciencia política:

> En su carácter de instituciones públicas, los tribunales de justicia cumplen un innegable papel político en la configuración de las sociedades en las que vivimos. Aunque parte de la teoría jurídico-política dominante en las facultades de derecho se haya empecinado en negar este papel, y pese a que la propia retórica judicial presente su actividad como técnica o apolítica, *la labor de los tribunales determina —directa o indirectamente, consciente o inconsciente, explícita o silenciosamente,*

por acción o por inacción— importantes aspectos de la vida económica, política y social de un país.[§]

La literatura en *Judicial Politics* hace hincapié en las cortes supremas o constitucionales, y no en vano Rubio (2003, 58) destaca que justamente la "constitucionalización" de la política es también "judicialización"; en el sentido de que, conforme lo expone Ordóñez en cita de García Pascual: "el paso de la figura del «juez legal» a la figura del «juez constitucional» ha sido considerado como la transición de un «juez funcionario» a un «juez político»…" (Ordóñez 2004, 130).

Paralelamente, existe una diversidad de investigaciones y teorías que sugieren una importante variedad de factores causales del comportamiento político de esas cortes; estudios que la presente investigación procura trasladar a los tribunales electorales. Asimismo, como lo subrayan Garoupa, Gomez y Grembi (2010), las últimas dos décadas muestran que el acento de la literatura en el estudio de las cortes constitucionales se centra en debates y análisis empíricos.[7]

No es el propósito de este trabajo sistematizar todos los estudios existentes en la materia, de allí que se remita a compilaciones y otros ejemplos de particular interés en la determinación de factores causales sobre cortes constitucionales, principalmente en Iberoamérica, como: Garoupa, Gomez y Grembi (2010); Kapiszewski (2009); Martínez Barahona (2009); Pérez Liñán y Castagnola (2009); Helmke y Sanders (2006); Scribner (2004); Staton (2006); Magalhães (2003), y Epstein, Knight y Shvestsova (2000), entre otros. La mayoría de estos trabajos asumen y ratifican la premisa de

---

§ Énfasis añadido.

7 Garoupa, Gomez y Grembi (2010, 4-5) proponen como hipótesis de investigación que las cortes constitucionales están politizadas, siendo la ideología la que explica las votaciones judiciales. En su trabajo sobre el Tribunal constitucional español, los autores insisten en la necesidad de análisis empíricos, siendo consecuentes con las tendencias recientes en la materia y que inician a finales de la década de 1980 con la marcada atención que académicos legales y cientistas políticos pusieron sobre la Corte Suprema de Justicia norteamericana. Entre otros clásicos sobre el papel político de esa corte y en análisis empíricos destacan: Segal y Cover (1989), Epstein y Knight (1998), Epstein, Segal y Spaeth (2001), Segal y Spaeth (2002).

estudio de Epstein y Knight (1996) respecto de que las cortes son actores políticos que toman decisiones estratégicas.

De relevancia para comprender las decisiones judiciales como estrategia, Scribner (2004, 14) señala cinco aspectos clave:

a) Las acciones de los jueces están dirigidas al logro de metas.
b) Los jueces procuran evitar sanciones.
c) La toma de decisiones judiciales es interdependiente.
d) El contexto institucional estructura las interacciones de los jueces con otros actores políticos.
e) Los jueces tienen suficiente información sobre las preferencias de otros actores políticos y su contexto institucional.

En la misma línea, Kapiszewski (2009, 18), ante los cuatro modelos teóricos mayoritarios sobre toma de decisiones judiciales —legal, actitudinal, institucional y *"strategic accounts*"—, propone un quinto modelo que brinda una explicación multicausal con la tesis del balance táctico, *"tactical balancing*". Para la autora no hay un único factor que explique las sentencias en casos políticamente controversiales, sino que éstas consisten en un conjunto de comportamientos motivados por distintos factores y valores que las cortes consideran y balancean en diferentes formas sobre casos, contextos y tiempo. Dichos factores son:

1. *Justices' ideology*.
2. *Justices' corporatist/institutional interest*.
3. *Public opinion*.
4. *Elected branches' preferences*.
5. *Potential political/economic consequences of decision*.
6. *Law and merits of the case* (Kapiszewski 2009, 19).[8]

[8] El modelo de Kapiszewski está pensado para el análisis de decisiones políticamente controversiales. Ahora bien, sobre la base de que dichos factores pueden cambiar de un caso a otro, lo

Si bien Pérez Liñán y Castagnola (2009) llaman la atención sobre lo limitado de los estudios de *Judicial Politics* en América Latina, así como la escasez de estudios comparativos principalmente desde perspectivas históricas*: "Unfortunately, our knowledge of judicial politics in Latin America still remains quite limited. Region-wide assessments of judicial institutions are scarce, and comparative historical perspectives are often hindered by the lack of reliable sources"*; Kapiszewski y Taylor (2008, 39-40), en un estado de la cuestión sobre las investigaciones académicas también realizadas en la materia en la región latinoamericana, destacan el incremento en éstas, aunque también advierten el poco trabajo comparativo existente y el énfasis de las cortes supremas y constitucionales como unidad de análisis.

Entre los estudios de importancia reciente para la investigación, se puede destacar a Ríos (2010), Brenes Barahona (2010), Martínez (2009), Pérez Liñán y Castagnola (2009), Kapiszewski y Taylor (2008), Angell, Schjolden y Sieder (2005), Ojesto, Orozco y Vázquez (2005), Carbonell, Fix-Fierro y Vázquez (2004) y Domingo (2004).[9]

que la misma autora conoce como "*selective assertiveness*" (Kapiszewski 2009, 14), estudios como el de Brenes Barahona (2010, 14) juegan con ese modelo y entremezclan otros factores, como empoderamiento de la corte, fragmentación en el sistema de partidos y cambio en la composición de la corte.

9 En términos de modelo de estudio para las cortes constitucionales centroamericanas, Martínez Barahona (2009, 37-42) propone uno mediante el cruce de dos dimensiones que miden la calidad y el impacto de la actividad judicial: intervención política e independencia judicial. La intervención política refiere el grado de efectividad en el desempeño del Tribunal constitucional en la arena política y cómo éste produce resultados políticamente significativos, tomándose como indicadores las competencias propias de los tribunales constitucionales, que en el derecho constitucional procesal se materializan en la acción de inconstitucionalidad contra una norma de cualquier rango y la resolución de conflictos de competencias entre los supremos poderes. Mientras tanto, la independencia judicial corresponde al libre ejercicio de la función judicial, la cual se manifiesta en un análisis de percepción sobre ésta, tanto desde el propio Poder Judicial como desde la élite política y la ciudadanía.

Asimismo, Kapiszewski y Taylor (2008, 39-40) también señalan la necesidad crucial de trasladar los estudios realizados sobre cortes constitucionales y supremas hacia otros cuerpos judiciales, especialmente las cortes electorales:

> *…we believe it is crucial that our analyses* [sic] *move beyond high courts to examine other judicial bodies. We would highlight lower courts and electoral courts as two particularly interesting candidates for additional study. (…)* electoral courts by their very nature play at the sensitive core of the democratic process.§ *While these courts have triggered recent interest, incorporating them further into the judicial politics fold might provide useful intellectual synergies and lead to new insight into judicial politics.*[10]

Las cortes electorales, por la esencia misma de los conflictos que atienden, quedan insertas en una jurisdicción que es política por antonomasia, o en traducción de las palabras antes citadas de Kapiszewski y Taylor (2008, 40): "las cortes electorales por su propia naturaleza juegan en el corazón del proceso democrático". Adicionalmente, la resolución de los conflictos electorales tiende a una lógica de juego de suma cero en su resultado, apreciación que desde la teoría de juegos formula escenarios de ganadores *versus* perdedores, lo que polariza, potencia y muestra también la dimensión política de su accionar.

En este sentido, dada la analogía que se ha propuesto entre jueces electorales y constitucionales, asumir el estudio de los primeros desde *Judicial*

---

§ Énfasis añadido.

[10] En referencia al reciente interés provocado por las cortes electorales desde la ciencia política, Kapiszewski y Taylor (2008) refieren a Eisenstadt, Todd y sus obras *Courting Democracy in Mexico: Party Strategies and Electoral Institutions* y *Catching the State Off Guard: Electoral Courts, Campaign Finance, and Mexico's Separation of State and Ruling Party*; así como a la obra de Schedler, Andreas y Mozaffar, Shaheen: *The Comparative Study of Electoral Governance*. Dicha literatura, aunque de interés en el diseño institucional de las cortes electorales, no profundiza en los alcances políticos propios de la jurisdicción electoral.

Politics permite profundizar el análisis del grado de autonomía de la función electoral y de sus organismos en el esquema constitucional, su ubicación y comprensión como poder de la República (ruptura de la clásica tríada en la división del poder de Montesquieu) o si debería revisarse su dependencia de alguno de los tradicionales poderes del Estado. Permite, además, repasar la necesidad de una concentración de funciones (administrativas, jurisdiccionales y cuasilegislativas) o su separación; su relación con los otros poderes del Estado y con las distintas fuerzas políticas; así como la figura del magistrado electoral como juez y no únicamente como gestor electoral, su independencia, lo político en su comportamiento, nombramiento, mandato y reelección. Todo lo anterior entendido como el campo de acción que permite concretar cuál es el rol político del juez electoral y cómo se refleja éste en la sociedad.

Corolario: en búsqueda del rol político del juez electoral

Tras una revisión de la doctrina existente sobre los organismos electorales, los estudios desde la ciencia política se han limitado a las elecciones en su administración y reforma, mientras que la función jurisdiccional[11] ha quedado relegada a la ciencia jurídica, en concreto al derecho constitucional y al derecho electoral.

En este sentido, los estudios hasta ahora elaborados sobre la justicia electoral enfatizan análisis descriptivos sobre las competencias jurisdiccionales, sus procesos, garantías institucionales, características básicas de

[11] En la jerga forense, el concepto "jurisdiccional" se refiere a la competencia, mientras que "contencioso" se entiende como el medio o recurso procesal propiamente dicho. Asimismo, en aras de precisar qué se entiende por actividad jurisdiccional, Schmill (2005, 19) señala: "…los jueces tienen la función jurídica esencial consistente en establecer la regularidad de la conducta tanto de los órganos del Estado como de los particulares. Los jueces resuelven litigios y esto significa que deciden cual de las pretensiones de las partes es regular con respecto a la ley o a la Constitución. La litis es la presentación judicial de un conflicto de interpretaciones en cuanto a la regularidad de un acto o una norma".

los medios de impugnación, jurisprudencia relevante,[12] desglose de derechos políticos, ubicación de los organismos en el engranaje constitucional, su grado de autonomía e independencia, pero todo en clave de su jerarquía jurídica, sustantividad normativa y formas procesales (Biglino y Delgado 2010; Ayoub y Ellis 2010; Orozco 2007 y 2009; Sobrado 2006 y 2009; Ojesto 2008; Nohlen *et al*. 2007; Pérez Cázares 2006; Reyes 2006; García Soriano 2000, y Galván 1997). El derecho constitucional, y el derecho electoral como rama de éste, constituyen áreas frontera entre el derecho y la política; sin embargo, la bibliografía analizada inclina el fiel de la balanza por lo normativo, sin trascender en su relevancia política, sin cuestionar si existen efectos políticos de importancia que obedezcan a ese diseño, sin considerar la justicia electoral en su dimensión política o, bien, el rol del juez electoral como actor político en ésta. En síntesis, no se ha estudiado si las decisiones de un juez electoral transcienden la estricta resolución jurídica de un caso concreto entre las partes en litigio, para, con un carácter mucho más general, propiciar la toma de decisiones políticas con impacto inmediato en decisiones previas del legislador ordinario y en otras actividades de corte social, político o económico.

También resulta llamativo que, no obstante las amplias potestades en manos de estos organismos electorales, no existen estudios sobre un eventual exceso de competencias o poder en éstos, o bien, cuestionamientos sobre una eventual doble posición en carácter de "juez y parte" en la resolución de conflictos. Esa doble condición deviene de interés en tanto algunos de estos organismos adoptan decisiones como administradores electorales que posteriormente —por eventuales impugnaciones o conflictos— son objeto de revisión pero por ellos mismos, aunque ya no en su calidad de administradores, sino en su condición de jueces.

---

[12] "...se entiende por jurisprudencia el conjunto de decisiones de los órganos que realizan la función jurisdiccional, emitidas en las causas sometidas a su resolución y, más específicamente, la doctrina que resulta de tales decisiones y de la interpretación de las normas legales que en ellas se efectúa" (González 2000, 740).

Desde la ciencia política, en referencia a la justicia electoral en el contexto latinoamericano, se encuentran —como excepciones— recientes estudios sobre la alta litigiosidad poselectoral a propósito de resultados estrechos (México en Schedler 2009 y Aziz 2007; Chile, Costa Rica, El Salvador, Perú y México en Araujo *et al.* 2008; Honduras, Costa Rica, San Salvador, Chiapas y Nicaragua en Sonnleitner 2007, y Costa Rica en Rojas 2009; Hernández, Garro y Rodríguez, 2009, y Alfaro 2007). Estos estudios, aunque descriptivos sobre coyunturas políticas, han puesto de manifiesto la importancia del juez electoral como actor político, máxime si median cuestionamientos a la autoridad electoral en contextos sumamente polarizados, como lo fueron los casos de Honduras (elecciones generales de noviembre de 2005), El Salvador (elecciones municipales de marzo de 2006), México (elecciones presidenciales de julio de 2006) y Costa Rica (elecciones presidenciales de febrero de 2006 y referéndum sobre el Tratado de Libre Comercio (TLC) entre Centroamérica, Estados Unidos de América y República Dominicana, en octubre de 2007). Por ejemplo, Jesús Orozco Henríquez (2009, 410), uno de los principales estudiosos del derecho electoral en Latinoamérica, no fue sino recientemente que mencionó "la tendencia contemporánea en el derecho comparado hacia la judicialización de los procedimientos electorales". Señalamiento que desde una perspectiva jurídica destaca que dicha judicialización lo es no sólo respecto de los resultados electorales, sino también de las controversias que surgen durante la etapa de preparación de la elección y con motivo de los procedimientos internos de los partidos políticos.

Asimismo, a propósito de trabajos comparativos entre sistemas de justicia electoral, son pocos los estudios realizados sobre Latinoamérica que lo realizan (Orozco 2001, 2007 y 2009, y Sobrado 2008),[13] con las li-

[13] Orozco Henríquez realiza un estudio comparado para toda Latinoamérica, mientras que Sobrado centra su comparación en Centroamérica y Panamá. De hecho, la primera comparación de sistemas de justicia electoral en el mundo, siempre con énfasis en lo jurídico, se formula a partir de recientes publicaciones: *Electoral Justice: The Internacional IDEA Handbook* (Ayoub y Ellis 2010) y *La resolución de los conflictos electorales: un análisis comparado* (Biglino y Delgado 2010),

mitaciones que son descriptivos, de naturaleza estrictamente jurídica, con énfasis en la delimitación de procesos y jurisprudencia relevante. Lo anterior, sin demérito de las valiosas clasificaciones que esos estudios proporcionan entre los diferentes diseños de justicia electoral.

La posibilidad de estudiar la justicia electoral desde la ciencia política abre y amplía un área de estudio particularmente dominado por la ciencia jurídica, en la cual la comprensión del juez electoral como actor político se deja de lado. En ello radica la importancia del marco teórico ahora expuesto, en tanto no pretende limitarse a una descripción normativa o repaso jurisprudencial de la jurisdicción electoral, sino que procura sentar las bases y profundizar en las causas que explican una justicia que por su naturaleza misma es política y en la que el papel del juez electoral supera la estricta resolución de un conflicto entre partes para avanzar hacia la toma de decisiones con relevancia política en sus consecuencias.

Los tribunales electorales, al igual que Martínez Barahona (2009, 227 y 232) lo sugiere para las cortes supremas, no son actores escondidos en el juego político, de suerte que es válido también para éstos repensarse la idea de jueces "neutrales" por jueces "imparciales", lo que implica jueces con actividad política pero no partidaria. En esta misma línea se coincide con Brenes Barahona (2010, 69) en que la investigación ayuda a superar la idea de que toda decisión judicial es tomada por jueces que se abstraen del entorno social, económico y político en el cual están insertos.

aunque la segunda se limita a los casos de España, Francia, Grecia, República Checa, Uruguay, Costa Rica y México.

Fuentes consultadas

Alcántara, Manuel y Fátima García, eds. 2008. *Elecciones y política en América Latina.* Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

—— y Salvador Martí I Puig, s. f. *De qué hablamos cuando hablamos de política*. Disponible en http://campus.usal.es/~dpublico//areacp/materiales/Introduccion.pdf (consultada el 15 de octubre de 2011).

Alfaro Redondo, Ronald. 2007. De elecciones y cuestionamientos a los resultados: el caso de los comicios costarricenses de 2006. En Decimotercero informe sobre el estado de la nación en desarrollo humano sostenible. Disponible en http://www.estadonacion.or.cr/index.php/biblioteca-virtual/costa-rica/estado-de-la-nacion/ponencias/720-informe-xiii-de-elecciones-y-cuestionamientos-a-los-resultados (consultada el 15 de octubre de 2011).

Angell, Alan, Line Schjolden y Rachel Sieder. 2005. *The Judicialization of Politics in Latin America*. Nueva York: Palgrave Macmillan.

Ansolabehere, Karina. 2005. "Jueces, Política y Derecho. Particularidades y alcances de la politización de la justicia". *Isonomía* 22 (abril): 39-63.

Araujo *et al.* 2008. *Resultados electorales ajustados. Experiencias y lecciones aprendidas.* Serie Cuaderno de CAPEL 52. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos/Centro de Asesoría en Promoción Electoral.

Atienza, Manuel. 2004. Virtudes judiciales. Sobre la selección y formación de los jueces en el Estado de Derecho. En Carbonell, Fix-Fierro y Vázquez 2004, 3-30.

Ayoub, Ayman y Andrew Ellis, eds. 2010. *Electoral Justice: the International IDEA Handbook*. Estocolmo: International IDEA.

Aziz Nassif, Alberto. 2007. *Elections et polarisation au Mexique. En Amérique latine, les élections contre la démocratie*?, ed. Olivier Dabène*,* 237-60. París: Sciences po les presses.

Badinter, Robert y Stephen Breyer, eds. 2004. *Judges in Contemporary Democracy. An International Conversation*. Nueva York: New York University Press.

Bellamy, Richard. 2007. *Political Constitutionalism. A Republican Defence of the Constitutionality of Democracy.* Cambridge: Cambridge University Press.

Biglino Campos, Paloma y Luis E. Delgado del Rincón, eds. 2010. *La resolución de los conflictos electorales: un análisis comparado*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Brenes Barahona, Amelia. 2010. Jueces con curul: la reelección presidencial decidida en la vía jurisdiccional. Los casos de Costa Rica y Nicaragua. Tesis de master en Estudios Latinoamericanos, Instituto de Iberoamérica, Universidad de Salamanca.

Brenes Villalobos, Luis Diego. 2002. Jurisdicción constitucional electoral. Tesis de licenciatura, Facultad de Derecho, Universidad de Costa Rica.

——. 2003. "Control de constitucionalidad en materia electoral". *Revista Parlamentaria* 2 (abril): 313-28.

——. 2009. *(Des) confianza en los organismos y procesos electorales en América Latina.* Boletín Datos de Opinión, n.º 10-09. Colección de Análisis, Observatorio de Elites Parlamentarias de América Latina, instituto de Iberoamérica, Universidad de Salamanca. Disponible en: http://americo.usal.es/oir/elites/boletines.htm#la_cuarta_colecci%f3n_ (consultada el 15 de octubre de 2011).

——. 2011. "El rol político del juez electoral como variable dependiente". *Revista de Derecho Electoral* 11: en línea.

Caïs, Jordi. 1997. *Metodología del Análisis comparativo*. Cuadernos Metodológicos 21. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

Caldeira, Gregory, Daniel Kelemen y Keith Whittington, eds. 2008. *The Oxford Handbook of Law and Politics*. Oxford: Oxford University Press.

Cappelletti, Mauro. 1987. *La Justicia Constitucional*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Carbonell, Miguel, Jorge Carpizo y Daniel Zovatto, coords. 2009. *Tendencias del constitucionalismo en iberoamérica.* México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.

——, Héctor Fix-Fierro y Rodolfo Vázquez, comps. 2004. *Jueces y Derecho*. *Problemas Contemporáneos*. México: Porrúa.

—— y Leonardo García Jaramillo, eds. 2010. *El canon neoconstitucional*. Madrid: Trotta.

Courtis, Christian. 2004. Reyes desnudos. Algunos ejes de caracterización de la actividad política de los tribunales. En Carbonell, Fix-Fierro y Vázquez 2004, 389-417.

——. 2005. Breves apuntes de caracterización de la actividad política de los tribunales. En Ojesto, Orozco y Vázquez 2004, 59-84.

Covarrubias Dueñas, José de Jesús. 2000. *Derecho Constitucional Electoral*. México: Porrúa.

Dalla Via, Alberto. 2005. "Los Jueces frente a la Política". *Isonomía* 22: 19-38.

Domingo, Pilar. 2004. "Judicialization of Politics or Politicization of the Judiciary? Recent Trends in Latin America". *Democratization* 11 (1): 104-26.

——. 2007. Relaciones de poder, justicia y nuevos actores. En *Los actores de la justicia latinoamericana, ed.* Luis Pásara, 147-68*.* Salamanca: Universidad de Salamanca.

——. 2009. "Ciudadanía, derechos y justicia en América Latina. Ciudadanización-judicialización de la política". *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* 85 y 86 (mayo): 33-52.

Epstein, Lee y Jack Knight. 1996. "On the Struggle for Judicial Supremacy"*. Law and Society Review* 1, vol. 30 (s.f.): 87-120.

——. 1998. *The Choices Justices Make.* Washington: Congressional Quarterly Inc.

—— y Olga Shvestsova. 2000. "The Role of Constitutional Courts in the Establishment and Maintenance of Democratic Systems of Government". *Law and Society Review* 1, vol. 35 (s.f.): 117-64.

——, Jeffrey Segal y Harold Spaeth. 2001. "The Norm of Consensus on the U.S. Supreme Court". *American Journal of Political Science* 45 (abril): 362-77.

Ferejohn, John. 2002. "Judicializing politics, politicizing law". *Law & Contemporary Problems* 65: 41-66.

—— y Pasquale Pasquino. 2003. Rule of Democracy and Rule of Law*. En Democracy and the Rule of Law,* eds. José María Maravall y Adam Przeworski, 242-60*.* Cambridge: Cambridge University Press.

Galván Rivera, Flavio. 1997. *Derecho Procesal Electoral Mexicano*. México: McGraw-Hill Interamericana Editores.

García Pascual, Cristina. 1996. *Legitimidad democrática y Poder Judicial.* Valencia: Edicions Alfons el Magnànim.

García Soriano, María Vicente. 2000. *Jueces y Magistrados en el proceso electoral.* Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Gargarella, Roberto. 1996. *La Justicia frente al gobierno. Sobre el carácter contramayoritario del poder judicial*. Barcelona: Ariel.

Garoupa, Nuno, Fernando Gomez y Veronica Grembi. 2010. Judging Under Political Pressure: An Empirical Analysis of Constitutional Review Voting in the Spanish Constitutional Court. Ponencia presentada en "Seminario de Investigación del Área de Ciencia Política y de la Administración", agosto de 2010 en la Universidad de Salamanca.

González Roura, Felipe. 2000. Jurisprudencia electoral*.* En *Diccionario electoral*. Tomo II. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

Guarnieri, Carlo y Patricia Pederzoli. 1999. *Los jueces y la política*. *Poder judicial y democracia*. Madrid: Taurus.

——. 2002. *The power of judges*. *A comparative Study of Courts and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.

Helmke, Gretchen y Mitchell S. Sanders. 2006. "Modeling Motivations: A Method for Inferring Judicial Goals from Behavior"*. The Journal of Politics* 68 (4): 867-78.

Hernández, Óscar, Francisco Garro y María Elena Rodríguez. 2009. *Elecciones Presidenciales. Inconsistencias, anomalías y otros temas*. San José: Editorial Universidad de Costa Rica.

Hirschl, Ran. 2008. The Judicialization of Politics. En *The Oxford Handbook of Law and Politics,* eds. Gregory Caldeira, Daniel Kelemen y Keith Whittington, 119-41. Oxford: Oxford University Press.

IIDH/CAPEL. Instituto Interamericano de Derechos Humanos/Centro de Asesoría en Promoción Electoral. 2000. *Diccionario Electoral*. Tomos I y II, San José: IIDH/CAPEL.

Kapiszewski, Diana. 2009. "Tactical Balancing and Prioritizing Pragmatism: High Court Decision-making on Economic Policy Cases in Brazil". Paper presentado en la conferencia "Judicial Politics in Latin America", marzo de 2009, en México, DF.

—— y Matthew M. Taylor. 2008. "Doing Courts Justice? Studying Judicial Politics in Latin America" *Perspectives on Politics* 4, vol. 6 (diciembre): 741-67.

Kelsen, Hans. 1974. *La teoría pura del derecho*. México: Editora Nacional.

Magalhães, Pedro C. 2003. The limits to judicialization: legislative politics and constitucional review in the Iberian democracies. Tesis doctoral. Ohio State University.

Maravall, José María. 2003a. *El control de los políticos*. Buenos Aires: Taurus.

——. 2003b. The rule of law as a political weapon. En *Democracy and the Rule of Law*, eds. José María Maravall y Adam Przeworski, 261-301. Cambridge: Cambridge University Press.

Martínez Barahona, Elena. 2009. *Seeking the political role of the third government branch. A comparative approach to high courts in Central America*. Saarbrücken: VDM Verlag.

Nohlen *et al*., comps. 2007. *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina, 2ª ed.* México: Fondo de Cultura Económica.

Ojesto, Fernando. 2008. "Jurisprudencia Electoral, aporte para el fortalecimiento de la Democracia". *Revista de Derecho Electoral* 5 (enero-junio): 5-15.

——, Jesús Orozco Henríquez y Rodolfo Vázquez, coords. 2005. *Jueces y Política*. México: Porrúa.

Ordóñez Solís, David. 2004. *Jueces, Derecho y Política*. Navarra: Aranzadi.

Orozco Henríquez, Jesús, coord. 2001. *Sistemas de justicia electoral: evaluación y perspectivas*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

——. 2007. El Contencioso Electoral y La Calificación Electoral. En Nohlen *et al.* 2007, 1152-288.

——. 2009. Tendencias recientes de la justicia electoral en América Latina. En *La Democracia en su contexto. Estudios en homenaje a Dieter Nohlen en su septuagésimo aniversario*, coords. José Reynoso Núñez y Herminio Sánchez de la Barquera y Arroyo, 405-24. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Pérez Cázares, Martín Eduardo. 2006. *El Derecho Electoral y la Ciencia Política*. México: Universidad de Guadalajara.

Pérez Liñán, Aníbal y Andrea Castagnola. 2009. "Presidential Control of High Courts in Latin America: A Long-term View. 1904-2006". *Journal of Politics in Latin America* 2 (mayo): 87-114.

RAE. Real Academia Española. 2001. *Diccionario de la Lengua Española*, 22ª ed. Madrid: Real Academia Española.

Reyes Zapata, Mauro Miguel. 2006. "Jurisdicción electoral y democracia". *Justicia Electora*l 21 (noviembre): 61-71.

Ríos Figueroa, Julio. 2010. "Justicia Constitucional y Derechos Humanos en América Latina". *Revista Latinoamericana de Política Comparada* 3 (enero): 53-68.

Rojas Bolaños, Manuel. 2009. Elecciones y referéndum: Un balance general. En *Elecciones 2006 y Referéndum: perspectivas diversas, comps.* Manuel Rojas Bolaños y Mariela Castro Ávila, 11-56. San José: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Rubio Llorente, Francisco. 2003. "Divide et obtempera? Una reflexión desde España sobre el modelo europeo de convergencia de jurisdicciones en la protección de los Derechos". *Revista Española de Derecho Constitucional* 67 (enero-abril): 49-67.

Schedler, Andreas. 2009. "Inconsistencias contaminantes: gobernación electoral y conflicto poselectoral en las elecciones presidenciales del 2006 en México". *América Latina Hoy* 51 (abril): 41-59.

—— y Shaheen Mozaffar. 2002. "The Comparative Study of Electoral Governance". *International Political Science Review* 1, vol. 23 (enero): 5-27.

Schmill, Ulises. 2005. Actividad Jurisdiccional y Política. En Ojesto, Henríquez y Vásquez 2005, 3-21.

Scribner, Druscilla. 2004. Limiting Presidential Power: Strategic Decision-making on the Supreme Court in Chile and Argentina. Paper presentado en "Encuentro del Southern Political Science Association", enero de 2004, en Nueva Orleans, Louisiana.

Segal, Jeffrey y Albert Cover. 1989. "Ideological Values and the Votes of US Supreme Court Justices". *American Political Science Review* 83, vol. 2 (junio): 557-65.

—— y Harold Spaeth. 2002. *The Supreme Court and the Attitudinal Model Revisited*. Cambridge: Cambridge University Press.

Shapiro, Martin y Alec Stone Sweet. 2002. *On law, politics & judicialization*. Oxford: Oxford University Press.

Sobrado González, Luis Antonio. 2005. *La justicia electoral en Costa Rica*. San José: Investigaciones Jurídicas.

——. 2006. "Tendencias de la justicia electoral latinoamericana y sus desafíos democráticos". *Revista de Ciencias Jurídicas* 109 (enero-abril): 155-83.

——. 2008. "Coyuntura electoral 2005-2006: lecciones aprendidas desde la perspectiva de la organización de los procesos electorales y la resolución de sus conflictos en Centroamérica y Panamá". *Revista de Derecho Electoral* 5 (enero-junio): 19-36.

——. 2009. "La jurisprudencia electoral como factor de profundización democrática en América Latina". *Revista de Derecho Electoral* 7 (enero-junio): 27-55.

Sodaro, Michael J. 2006. *Política y Ciencia Política: una introducción*. Madrid: McGraw-Hill/Interamericana de España.

Solís Fallas, Alex. 2000. *La dimensión política de la justicia constitucional*. San José: Impresión Gráfica del Este.

Sonnleitner, Willibald. 2007. Élections serrées dans des contextes polarisés. En *Amérique latine, les élections contre la démocratie?,* ed. Olivier Dabène, 131-59. Paris: Editorial Presses de Sciences Po.

Staton, Jeffrey K. 2006. "Constitutional Review and the Selective Promotion of Case Results". *American Journal of Political Science* 50 (1): 98–112.

Tate, Neal. 1995. Why the Expansion of Judicial Power? En Tate y Torbjörn 1995, 27-37.

—— y Torbjörn Vallinder, eds. 1995. *The Global Expansion of Judicial Power*. Nueva York: New York University Press.

Wilson, Bruce. 2005. Changing Dynamics: The Political Impact of Costa Rica's Constitutional Court. En Angell, Schjolden y Sieder 2005, 47-66.

Woldenberg, José. 2005. "Jueces y Política". *Justicia Electoral* 20 (octubre): 73-77.

¿Elecciones sin democracia? ¿Democracia sin elecciones? Sobre las formas de la participación política[1]

¿Elections without democracy?
¿Democracy without elections?
About the forms of the political participation

Michelangelo Bovero (Italia)*

Fecha de recepción: 18 de mayo de 2012
Fecha de aceptación: 30 de agosto de 2012

Resumen

La identificación bobbiana entre la democracia de los modernos y la institución de las elecciones requiere de muchas revisiones y precisiones. Pero considerar el sufragio universal como un fierro viejo, abandonarlo a su destino para buscar otras formas de "participación ciudadana", es un camino que involucra peligros, incluso antidemocráticos. El desafío, muy difícil, que propongo es otro: intentar en todo modo restaurar las condiciones de la democracia de los modernos. Para volver a acercar a nuestras democracias aparentes con la democracia efectiva.

Palabras clave: Norberto Bobbio, democracia, elecciones, participación política.

---

[1] Traducción del italiano de Lorenzo Córdova y Paula Sofía Vásquez Sánchez.

* Profesor de la Universidad de Turín. michelangelo.bovero@unito.it.

Abstract

Identification bobbiana between modern democracy and the institution of elections requires many revisions and clarifications. But consider universal suffrage as an old iron, leave him to his destination to search for other forms of "citizen participation" is a journey that involves dangers, even undemocratic. The challenge, very difficult, I propose is another: try in every way to restore the conditions of modern democracy. To return to our democracies apparent approach to effective democracy.

Keywords: Norberto Bobbio, democracy, elections, political participation.

La democracia de los modernos

> Cuando nosotros hablamos de democracia, la primera imagen que se nos viene a la cabeza es el día de las elecciones, largas filas de ciudadanos que aguardan su turno para depositar su voto en las urnas. Al caer una dictadura ¿se ha instaurado un régimen democrático? ¿Qué es lo que nos muestran las televisiones de todo el mundo? Una mesa electoral y un hombre cualquiera, o el primer ciudadano, que ejerce su derecho o cumple con su deber de elegir a quien lo representará (Bobbio 1987, 323).

Así escribía Bobbio en un ensayo de 1987, dedicado a confrontar la democracia de los antiguos y la democracia de los modernos. La democracia de los modernos es la democracia representativa; la institución característica de la democracia representativa es la elección por parte de los ciudadanos de sus representantes para las sedes en las que son asumidas las decisiones políticas.

Según Bobbio, el sufragio universal constituye el requisito indispensable que un régimen político moderno debe poseer para poder ser reconocido como uno democrático.[2] Pero la institución de las elecciones con sufragio universal puede servir como prueba de que un régimen es (ha devenido) democrático sólo a condición de que el juego político en su conjunto —y en particular la dimensión eminentemente conflictual del juego político moderno, es decir, la competencia electoral— se desarrolle de acuerdo con determinadas reglas. Como he sostenido en otras ocasiones, las reglas del juego tienen el significado y el valor de condiciones (en sentido lógico) de la democracia: *si* tales reglas son violadas o aplicadas incorrectamente, *entonces* el juego no puede llamarse democrático. En una extrema síntesis, se puede decir que la democracia *es* las

---

[2] En una nota al pie de página Bobbio (1981, 390) añade: *"Ciò che fa della repubblica italiana uno stato almeno formalmente democratico è l'art. 48 della Costituzione secondo cui 'sono elettori tutti i cittadini, uomini e donne, che hanno raggiunto la maggiore età'".*

reglas que la componen. Es, ante todo y esencialmente, un determinado y específico conjunto de normas para la producción de normas.

Es fácil observar que todas las reglas del juego democrático enumeradas y analizadas por Bobbio en varios lugares de su obra —aquellos que he tomado como base de salida para la construcción de mi teoría— tienen que ver, en modo directo o indirecto, con las elecciones. Por lo tanto, también las condiciones de la democracia, que encuentran su expresión normativa en las reglas del juego, pueden ser útilmente reformuladas con referencia explícita (de nuevo, directa o indirecta) a la institución de las elecciones.

Sufragio universal, voto igual, libre selección

Que un juego electoral pueda considerase democrático depende, ante todo, de la satisfacción de las condiciones *formales* planteadas por las primeras cinco reglas: las que establecen *quién* participa en el juego y *cómo* debe desarrollarse éste.

En primer lugar, el sufragio debe ser *universal,* y éste lo es realmente sólo si el universo de los electores —lo que se conoce comúnmente como el "cuerpo electoral"— comprende a todos los destinatarios de las decisiones de los elegidos (de los que lo serán en el futuro). Además, el universo de los electores debe coincidir con el universo de los elegibles. Esta es la condición de inclusividad, que se ha satisfecho gradualmente en los regímenes políticos occidentales por medio de sucesivas etapas de alargamiento del sufragio, a partir de las grandes revoluciones modernas (la inglesa, la estadounidense, la francesa); se trata de un largo proceso, no casualmente llamado proceso de democratización. Hoy, con la negación del derecho de sufragio a un número creciente de residentes fijos en el territorio de muchos estados —los inmigrantes, que son verdaderos y propios "nuevos metecos"— asistimos a la regresión de facto desde el sufragio universal al sufragio restringido, o sea, a un proceso de "desdemocratización".

En segundo lugar, el juego electoral debe ser *equitativo (fair),* y puede ser considerado como tal sólo si cada elector dispone de un voto —uno y uno solamente— al igual que cualquier otro, y si cada uno de los votos incide, o bien "pesa", igual que los demás en la composición del colegio de los representantes elegidos. Es la condición de la equivalencia, satisfecha cuando la elaboración de los resultados electorales (obviamente establecidos con base en el cómputo correcto de los votos válidos, y sin "trampas"), en vista de la integración de los órganos representativos, está regulada por el principio de proporcionalidad entre las cuotas porcentuales de los votos obtenidos por los varios grupos (listas) de candidatos y las de los escaños respectivamente asignados. Hoy, los sistemas electorales —o sea, los conjuntos de reglas para la transformación de votos electorales en escaños de representación— vigentes en gran parte de los estados representativos, alejándose de aquel principio, vuelven inequitativo el juego de las elecciones.

En tercer lugar, el juego electoral debe ser *libre,* ante todo en el sentido de que la decisión del voto —la selección política— de cada elector debe poder madurar al reparo de interferencias distorsionadoras, es decir, en un contexto que permita hacer un examen comparativo equilibrado de las opiniones, propuestas, programas de los diversos grupos de candidatos. Se trata de la condición de libertad subjetiva del ciudadano elector, que no puede ciertamente considerarse satisfecha si no está, al menos, garantizada la pluralidad de las (y el pluralismo en las) fuentes de información política, así como el libre acceso a éstas. Hoy, ante las situaciones de monopolio u oligopolio, y en todo caso frente al desequilibrio en el control de los medios de comunicación, las selecciones políticas de los electores son, en gran medida (en algunos lugares más que en otros), manipuladas y heterodirigidas.

En cuarto lugar, el juego debe ser *libre* también en el sentido de que la selección del elector debe poderse ejercer respecto de alternativas realmente diferentes entre sí, entre un abanico de opciones suficientemente

amplio como para permitir a cada uno el reconocerse en una orientación política precisa. Se trata de la condición de libertad objetiva, que no puede considerarse como satisfecha sino cuando esté protegido y favorecido por el ordenamiento jurídico, y esté efectivamente presente en la arena pública, el pluralismo de los partidos y de los movimientos políticos. En abstracto, puede decirse que la selección del elector es tanto menos libre cuanto más limitada está la gama de las alternativas; en concreto, ahí, en donde el número de las alternativas es exiguo, frecuentemente el elector se encuentra en la situación de tener que escoger entre votar por una orientación política que resulta deforme respecto a sus preferencias, o bien, abstenerse; una situación que, si lo pensamos un poco, no es muy diferente de la que ocurre en los regímenes de partido único, en referencia a los cuales sería insensato hablar de elecciones libres. Hoy, la tendencia hacia la simplificación de los sistemas políticos, frecuentemente reducidos a un formato dicotómico —bipolarismo, bipartidismo y, en los hechos, biliderazgos—, en ciertos casos favorecida por las intervenciones sobre las leyes electorales que inducen a los partidos y a los movimientos a converger en coaliciones heterogéneas o incluso en fusiones artificiosas, distorsiona y contrae la dimensión objetiva de la libertad electoral, hasta casi anularla. De ahí se deriva también el crecimiento del abstencionismo y de la desafección por las instituciones y por la política en general.

Elecciones y principio de mayoría

Mucho más problemático resulta el caso de la quinta regla del juego, considerada por muchos (también por Bobbio en algún texto) como la "regla madre" de la democracia. Se sostiene comúnmente que el juego democrático debe resolverse determinando "quién ganó" y "quién perdió", mediante la aplicación de la regla de mayoría. Pero debemos entender bien el significado, el alcance y los límites de esta regla en el ámbito *específico* del juego *electoral.* Confusiones y errores, muy frecuentes, derivan de la identificación genérica y simplificadora del núcleo esencial

del régimen democrático con el "poder de la mayoría"; una identificación que frecuentemente es afirmada o asumida tácitamente como un axioma, sin ni siquiera preguntarse si aquella de la que se habla sea la mayoría de los electores o bien de los elegidos, o presuponiendo que existe o que deba existir una correspondencia natural y automática entre la una y la otra. Pues bien, estamos frente a un conjunto de equívocos.

Dado que estoy consciente de confrontarme con convicciones difundidas y enraizadas, que yo considero prejuicios, formulo ante todo una tesis general, presentando una primera y sumaria ilustración: la "cracia" de la mayoría *no es,* en cuanto tal, democracia. Imaginemos un régimen político en el que se realizan elecciones con sufragio universal para designar a los miembros del parlamento, pero la ley electoral establezca que *todos* los escaños parlamentarios serán asignados a la agrupación de candidatos —partido o coalición— que obtenga la *mayoría* de los votos. No muchos, creo, estarían dispuestos a reconocer sin dudarlo a dicho régimen como democrático. Ahí en donde el supremo poder de decisión colectiva —el Poder Legislativo, que corresponde a los parlamentos— le fuera atribuido a los representantes de *una parte* del *demos*, es decir, del universo de los ciudadanos, aun cuando ésta fuera la parte *mayor,* mientras que la otra, la parte *menor,* estuviera excluida de la formación de la voluntad general, por no tener representantes en el órgano en el cual son elaboradas y asumidas las normas vinculantes para *todos,* el proceso decisional sucesivo a las elecciones estaría privado de la confrontación dialéctica, precisamente, democrática entre las opiniones diversas.

Si quisiéramos expresar la naturaleza de este régimen hipotético con un nombre adecuado, sugeriría designarlo como una forma —muy descarada— de *pleonocracia.* Con este término pretendo indicar una suerte de "oligarquía mayoritaria" (una oligarquía ya no de los pocos sino de los muchos),[3] es decir, una especie política que encaja en el género "autocracia", una

[3] Si los "muchos" *(pleones)* que tienen representantes en el parlamento son menos que "todos", entonces, desde el punto de vista democrático, son "pocos" *(oligoi)*.

no-democracia y, por ende, opuesta al género democracia. El que sugiero no es un ejercicio teórico abstracto: existen regímenes políticos reales en los que la ley electoral otorga un premio de mayoría capaz de transformar la mayoría *relativa* de los votos en mayoría *absoluta* de los escaños, como ocurre en Italia hoy; o bien, instituye umbrales que excluyen de los órganos representativos a grupos políticos relevantes. Estos son regímenes en los que las reglas y las condiciones de la democracia resultan dañadas por grados más o menos elevados de *pleonocracia.* Se dice comúnmente: en democracia la mayoría gana; pues bien: ¿qué cosa gana?, ¿cuánto gana?

En un juego electoral democrático, esto es, respetuoso de la igualdad política de todos los ciudadanos (de la igual dignidad de todas las opiniones políticas), el principio de mayoría no tiene la tarea de otorgarle (todo) el poder a la mayoría, sino que desempeña solamente la función de un criterio muy general, con base en el cual —dicho en palabras de Bobbio— "se considera electo al candidato que obtiene el mayor número de votos" (Bobbio 1999, 381). Puede decirse, en modo genérico, que en un régimen democrático los electos son aquellos candidatos que han obtenido un número mayor de votos respecto de sus competidores. Sin embargo, este criterio no puede fácilmente traducirse en una regla rigurosa. Invito ante todo a observar que una regla semejante sí encuentra una aplicación rígida ahí donde rige un sistema electoral mayoritario por colegios uninominales, pero esto ocurre solamente en cada uno de dichos colegios; en cambio, el potencial distorsionador de este tipo de sistema lleva con frecuencia a una composición desequilibrada del colegio de los electos (o sea, del parlamento), asignando la mayoría de los escaños a un partido o coalición que *no* obtuvo la mayoría de los votos en su conjunto. La historia de las elecciones en Inglaterra ofrece muchísimos ejemplos de esto. Por lo tanto, no se debe, ante todo, confundir la regla de mayoría con el sistema electoral mayoritario, ya que los resultados finales de la aplicación de este sistema violan a menudo la propia regla.

Agrego, incluso quienes —a mi juicio, sin razón— tienden a reducir la democracia al *principio* mayoritario deberían desconfiar del *sistema* mayoritario.

Por otra parte, ni siquiera el tipo de sistema electoral opuesto al mayoritario, o sea, el sistema proporcional —mejor dicho, la clase de los sistemas electorales que se inspiran en el principio de proporcionalidad entre votos y escaños—, garantiza que cada uno de los candidatos electos al parlamento haya obtenido un número de votos mayor respecto de todos y cada uno de los excluidos. Esto, ante todo, porque es difícil, si no es que imposible, reconocer como destinados a un candidato específico los votos electorales que no son expresados en colegios uninominales (o sea, ahí donde se votan listas y no individuos). Pero no solamente por eso. Consideremos el caso de un sistema en el cual rige el voto de lista, pero al elector le está permitido también expresar su preferencia por (uno o más) candidatos individuales (sistema de listas abiertas). Ahora bien, es del todo posible que un candidato electo con base en el cálculo proporcional en un cierto colegio haya obtenido un número de preferencias menor respecto de un candidato excluido en otro colegio, y hasta en el mismo. En cambio, el tipo de sistema electoral proporcional garantiza —por su propia naturaleza— que a una cuota mayor de votos electorales en su conjunto para un cierto grupo de candidatos respecto de otro grupo, corresponderá una cuota mayor de escaños parlamentarios. Pues bien, lo que determina este resultado no es ya la aplicación de la regla de mayoría —en el sentido literal esclarecido por Bobbio (1999, 381): "es electo el candidato que obtiene el mayor número de votos"—, sino el respeto del principio de proporcionalidad.

La regla de mayoría en el juego democrático

En suma, la regla de mayoría no es la *regla soberana* de las *elecciones* democráticas. No lo es, de hecho, en gran parte de los regímenes de democracia real. No logra serlo, es decir, no logra determinar una correspondencia no distorsionada entre mayoría de votos y de escaños, ni siquiera —yo

diría, aún menos— ahí donde rige un sistema electoral mayoritario uninominal. Pero el punto es que, para asegurar el carácter democrático de las elecciones, no *debe* serlo. Cuando se pretende que la regla de mayoría sea o se vuelva la regla soberana, la que determina la vida política de un país, y se intenta imponerla como tal mediante sistemas inspirados en la lógica de la llamada *democracia mayoritaria*, que apuntan a estructurar el juego electoral de manera que éste desemboque necesaria e inmediatamente en la identificación de una mayoría política de electos, preconstituida y blindada, no modificable a lo largo de la entera legislatura, en estos casos el juego político se desnaturaliza violando las condiciones de la democracia. En mi lenguaje, las elecciones ya no son democráticas sino *pleonocráticas,* instituyen una suerte de tiranía electiva de la mayoría. *Todo el poder a una parte del pueblo* no es un principio democrático. En una democracia —de acuerdo con mi concepción de la misma— la función de las elecciones no es la de otorgarle directamente el poder de decisión colectiva a (los representantes de) *una parte* de los ciudadanos; sino la de determinar la composición del órgano autorizado a tomar las decisiones colectivas de manera que *todas* las opiniones de los ciudadanos encuentren representación política, sin excluir ninguna y en sus respectivas proporciones.[4]

Ahora bien, esta función puede cumplirse aplicando el criterio de proporcionalidad, no la regla de mayoría.

Esto no significa, para nada, que carezca de sentido preguntarse, como todos hacemos habitualmente: "¿Quién ganó? ¿Quién perdió las elecciones?", y buscar la respuesta en el cálculo de los votos, para establecer cuál partido o coalición obtuvo la mayoría absoluta o relativa de los sufragios, y si ésta le permite (con base en la ley electoral vigente) alcanzar la mayoría de escaños en el parlamento. Pero preguntémonos de nueva cuenta: *¿qué*

---

[4] El parlamento puede ser considerado como el órgano de la representación democrática sólo en la medida en la que reproduce, refleja, o sea, ofrece una representación (en el sentido análogo al teatral del término) adecuada y no distorsionada de la identidad política plural de la sociedad entera.

cosa gana el partido o coalición que triunfa en las elecciones? En una democracia —en un régimen que satisfaga las condiciones de ella—, el partido o coalición de mayoría (electoral y, por medio de ésta, parlamentaria) "gana" el poder de orientación política, o sea, la fuerza numérica para determinar el rumbo de la legislación. Pero esto no implica, de ninguna manera, que el partido o la coalición haya sido "investido", sin más, del poder de decisión política, y que éste deba entenderse como indiscutible y no modificable por toda la duración de una legislatura, ya que ganó las elecciones, o sea, obtuvo la mayoría de los votos electorales. Prueba de ello es el hecho de que la mayoría parlamentaria (de votos decisionales) indispensable para aprobar o rechazar una propuesta de ley no tiene que coincidir necesariamente con la "mayoría" indicada por las urnas (o determinada por las alquimias de los sistemas electorales). Por ejemplo, cuando en el parlamento una propuesta de la "mayoría" es rechazada, o bien, es aprobada una propuesta presentada por la oposición, ciertamente no se considera como inválida la votación por esa razón, o sea, por el hecho de que el voto *parlamentario* ha puesto en minoría a la mayoría *electoral* (o, como dicen los demagogos, la mayoría querida por el pueblo). Esto puede ocurrir por varias razones contingentes, pero también en virtud de la norma constitutiva que en las democracias representativas prohíbe el mandato obligatorio. Pretender que esto no deba ocurrir, hacer (mediante normas *ad hoc)* que no pueda pasar nunca o que si ocurre y se repite no sólo se verifique una crisis de gobierno, sino que el parlamento mismo decaiga automáticamente y la legislatura se interrumpa, significa cambiar las reglas del juego, alterar el juego democrático, instituir otro juego. Transformar la democracia en *pleonocracia,* la cual es una forma de autocracia electiva.

Decidir, no elegir, por mayoría

La regla de mayoría tiene un rol esencial, ya no en las elecciones, sino en las decisiones de los elegidos, es la regla de procedimiento que el parlamento, en tanto órgano colegiado, adopta para desempeñar su propia función, la de tomar decisiones colectivas.

Preguntémonos ahora: ¿esta regla es democrática *en* sí *misma?* ¿Las decisiones políticas deben considerarse democráticas *en tanto que* fueron tomadas por la mayoría? Me temo que también esto sea un prejuicio difundido, que refleja o que resulta de aquel más general de identificar inmediatamente democracia y poder de la mayoría. Es decir —en mi lenguaje—, confundir democracia y *pleonocracia.*

Para darse cuenta de que se trata justamente de un prejuicio, es útil retomar algunas consideraciones de Bobbio contra la opinión común de que un sistema democrático estaría caracterizado por la regla de mayoría respecto de los sistemas autocráticos, como si democracia y principio mayoritario fueran dos conceptos de la misma extensión. Dicha opinión está equivocada, ya que "existen sistemas políticos no democráticos que adoptan la regla de mayoría […] para la formación de las decisiones colectivas supremas" (Bobbio 1999, 383). Bobbio plantea muchos ejemplos históricamente relevantes, como el senado romano, el Consejo Mayor de la República de Venecia o el cónclave para la elección del papa, todos éstos órganos aristocráticos, no democráticos, en los que se decidía (o todavía se decide) por mayoría, y agrega el ejemplo más significativo:

> Mussolini cayó por un voto de censura expresado según la regla de la mayoría por parte del Gran Consejo del Fascismo, que no era un órgano de un régimen democrático, sino el órgano fundamental de un régimen que había hecho de la lucha contra la democracia una de las razones principales de su existencia y de su éxito (Bobbio 1999, 384-5).

La secular y recurrente discusión en torno a la regla de mayoría no concierne al problema de las formas de régimen, como si dicha regla pudiera asumirse como criterio de distinción entre democracia y no-democracia; en cambio, se refiere, desde siempre, al tema "de la naturaleza, función y modos de funcionamiento de los cuerpos colegiados, cuya existencia no está para nada conectada con la forma del régimen político, y es del

todo compatible con regímenes antidemocráticos". La virtud de esta regla no es la de volver democrática una decisión, sino de "permitir que se llegue a una decisión colectiva entre personas que tienen opiniones diversas". Dicha regla es, en suma, "un útil, más aún, indispensable expediente técnico" que debe adoptarse como remedio a la dificultad de alcanzar la unanimidad (Bobbio 1999, 386-7). Por eso, en mis trabajos anteriores, he afirmado que la regla de mayoría corresponde a una condición formal de simple eficiencia de la democracia. Agrego ahora que tal condición de eficiencia vale igualmente para cualquier órgano decisional colegiado y, por lo tanto, también para todos los regímenes no democráticos en los que se toman decisiones colegiadas. Hasta para el fascismo —según el ejemplo de Bobbio—.

Por lo tanto, la regla de mayoría *no es*, como tal, más democrática que autocrática.

A quien quisiera objetar, anclado al prejuicio inicial, que la regla se *vuelve* democrática si y en tanto que la mayoría a la cual se refiere es la mayoría del pueblo, del *demos,* o (mejor) de sus representantes electos mediante sufragio universal, yo contestaría en síntesis:

a) La mayoría no es el pueblo, la voluntad de la mayoría no es la voluntad del pueblo, del mismo modo que una parte no es el todo.
b) Cuando el (colegio de representantes del) pueblo no es unánime, se estipula considerar como "voluntad general" la voluntad de la mayoría.
c) Esto no desmiente sino que, por el contrario, confirma que la regla de mayoría es un expediente técnico para solucionar el conflicto de opiniones, evitando la parálisis decisional que resulta de la búsqueda de la unanimidad.

En tanto que expediente técnico, la regla de mayoría ya no es democrática (en algún sentido misterioso), sino que sencillamente es "racional

respecto del fin" que todo colectivo debe alcanzar, de tomar decisiones válidas *erga omnes.* Incluso porque, se podría agregar como prueba *a contrario,* sería irracional, y más aún absurda una hipotética regla opuesta: una "regla de minoría". No tendría ningún sentido establecer que una propuesta de decisión se considera aprobada cuando obtiene la minoría de los votos. Sería como afirmar que prevalece la opinión no prevaleciente; que vale más la suma de votos que vale (en sentido numérico) menos. De ser así, por lo demás, toda propuesta sería automáticamente aprobada y volvería absurdo el acto de votar para decidir.

En todo caso, lo que vuelve *democrática* una decisión no es el hecho de que haya obtenido el consenso de la mayoría, sino que en el procedimiento decisional en su conjunto hayan participado todos los miembros del *demos,* de manera directa o por medio de sus representantes.

Más bien, podemos preguntarnos *cuál* regla de mayoría es compatible con las condiciones (en sentido lógico) de la democracia, o incluso es exigida por aquéllas. La respuesta no es difícil. Manteniendo firme que la decisión por mayoría es indispensable (para evitar la parálisis), y que para determinar si una propuesta encuentra el consenso de la mayoría es preciso sencillamente contar los votos, la única mayoría compatible con el principio de la igualdad democrática (de la igual dignidad de cada opinión política) es la mayoría *absoluta* equivalente a la mitad de los votos más uno. Como ha demostrado Kelsen, una regla decisional distinta, que demandase una mayoría superior a la absoluta —aunque fuera la de la mitad de los votos más dos— para declarar aprobada una propuesta de decisión, otorgaría valor desigual a los votos individuales y terminaría por instaurar un irrazonable "principio de minoría".

Obviamente, existen muchas materias de decisión para las cuales se requieren mayorías calificadas, superiores a la absoluta; pero éstas se presentan como excepciones a la regla general, y, por lo tanto, necesitan de una justificación especial.

Aquí no pretendo ni siquiera tocar de pasada el conjunto de enigmas y paradojas que acompañan desde siempre las discusiones sobre el principio de mayoría. He dedicado amplia atención al principio en sí mismo para ofrecer argumentos contra la peligrosa visión, hoy muy difundida, de la democracia que tiende a reducirlo al poder de la mayoría, de los electores, o de los electos, o de ambos.

Sin embargo, por ello mismo, me parece oportuno al final de este apartado subrayar que en una democracia el poder de la mayoría no es (no debe ser) omnipotente, como en cambio tienden a creer los sostenedores de una interpretación *pleonocrática* de la democracia (los que llaman democracia a la *pleonocracia).* Pero con este argumento pasaríamos al análisis de las condiciones, ya no formales, sino sustanciales de la democracia.

¿Elecciones sin democracia?

La imagen simple y simbólica de la democracia de los modernos, el día de las elecciones, examinada con una mirada analítica se revela como sumamente compleja.

La democracia es un régimen exigente. Requiere que se adopten reglas del juego específicas, que se refieren antes que nada a las elecciones. No es suficiente que se realicen elecciones para poder afirmar que se instauró una democracia. No toda elección es democrática, es preciso que el sufragio sea universal, igual y libre; es necesario que la formación de los órganos de decisión pública con base en los resultados electorales respete la igual dignidad de cada opinión, o sea, que no discrimine ni privilegie ninguna de ellas, y, además, que la "mayoría" política en las asambleas representativas, sancionada por las urnas, no se apodere, de manera monopólica, del poder decisional. Éstas son —en mi teoría— las condiciones formales de la democracia.

Pero tampoco esto es suficiente, la democracia exige, en todo caso, que el poder de los órganos electivos no sea ilimitado. No cualquier de-

cisión de los representantes resulta compatible con la democracia. No es lícito que cualquier cosa sea decidida o no decidida, si se quiere instaurar y preservar un régimen democrático. Es preciso, ante todo, que los órganos de decisión pública no alteren las propias reglas del juego, "suicidando" a la democracia. Es necesario también que se garanticen los derechos fundamentales de libertad y algunos determinados derechos sociales para no volver *aparente* la democracia misma. Es preciso, de igual manera, que se mantenga el equilibrio de los poderes institucionales para no volverla atacable desde su interior, y que se respete la prohibición de concentración de los poderes sociales —político, económico, ideológico (mediático)— para no volverla vulnerable también desde el exterior del sistema político, por parte de los que Luigi Ferrajoli llama "poderes salvajes". Éstas son —en mi teoría— las condiciones sustanciales de la democracia.

De esta manera he identificado las condiciones, formales y sustanciales, que un régimen político tiene que satisfacer para poder ser reconocido como democrático, es decir, como un régimen de igualdad y libertad políticas, y como tal, un régimen que permite la autodeterminación colectiva. Difícilmente encontraremos un régimen político concreto que satisfaga de manera rigurosa todas las condiciones de la democracia. Los regímenes políticos reales pueden juzgarse como más o menos democráticos, según el grado en el que satisfacen aquellas condiciones.

Pero hoy, si sometemos a este criterio de juicio a los regímenes que acostumbramos llamar democracias, muestran ser muy poco democráticos, yo diría incluso que cada vez menos. Un libro reciente de Massimo L. Salvadori (2009) lleva un título significativo: *Democracias sin democracia*. Vivimos en democracias frágiles, dañadas, aparentes. Y como máxima paradoja, lo que otorga a estos regímenes la apariencia de ser democráticos es, justamente, la institución que Bobbio indicaba como característica de la democracia de los modernos: las elecciones. En efecto, se realizan elecciones periódicas con sufragio universal, se atribuyen poderes a órganos electivos, los ciudadanos son contados, pero no tienen la percep-

ción de contar y se alejan cada vez más de la participación política. Las propias reglas del juego parecen vacías de todo sentido democrático, se aplican pero no sirven, no producen democracia. Algunos movimientos de opinión y corrientes de pensamiento, tomando distancia de la democracia representativa de los modernos, juzgada ya como obsoleta, como una democracia que ya murió, han emprendido la búsqueda de formas políticas nuevas, más participativas, es decir, de una democracia que todavía no ha nacido.

Entonces, ¿se está disolviendo, o incluso ya se disolvió, la relación indicada por Bobbio entre elecciones y democracia?

Para tratar de contestar, sugiero que volvamos a analizar los conceptos fundamentales. Preguntémonos de manera sencilla y rigurosa: ¿cuál es el nexo entre elecciones y democracia? ¿Se trata de un nexo de implicación recíproca, con base en el cual debemos decir que ahí en donde hay democracia hay elecciones, y donde hay elecciones (obviamente "regulares", sin fraudes, etcétera) hay democracia? Intentemos invertir la perspectiva y cuestionémonos: ¿no es posible concebir una democracia sin elecciones, o sea, una democracia no-electoral? Y al revés: ¿no existen regímenes que sí se fundan sobre la institución de las elecciones, pero con toda evidencia no son democráticos? Éstas no son interrogantes puramente escolásticas en el sentido más reduccionista. La noción de "democracia sin elecciones" no remite solamente a la clásica distinción entre democracia directa y democracia representativa, o entre democracia de los antiguos y de los modernos, sino que evoca cuestiones actuales y controvertidas como la de la democracia electrónica, o la de la democracia participativa o deliberativa, o también de la *gobernanza.* De antemano me declaro crítico hacia esta constelación de orientaciones teóricas y prácticas, hoy de gran moda, que tienden a exaltar las virtudes democráticas de ciertas formas de participación directa a los procedimientos deliberativos y decisionales, considerando irremediablemente descompuestas las instituciones de la representación moderna. Abordaré brevemente estas cuestiones en la última parte de mi ensayo.

Más estrechamente vinculada con el argumento que pretendo desarrollar ahora, es la noción de "elecciones sin democracia", que contradice la habitual identificación entre los dos términos. Desde hace tiempo una corriente de estudios politológicos ha puesto en circulación la expresión "democracia electoral", contraponiéndola a "democracia liberal". Más allá de las fórmulas poco perspicuas, y por ello criticables, es que el recurso a la legitimación electoral es insuficiente para definir a un régimen como democrático; en ausencia de otras condiciones, una democracia electoral es sencillamente una democracia aparente, que reviste y disfraza una autocracia efectiva. Ejemplos clamorosos de ello en el mundo abundan (sólo para mencionar uno: Rusia). Pero es preciso saber reconocer también los casos menos vistosos. ¿Hay muchos? Mi respuesta es bastante radical, sostengo que todas, o casi todas, las democracias reales contemporáneas están volviéndose o ya se volvieron autocracias reales, es decir, regímenes a los que las elecciones políticas con sufragio universal (pero reitero una vez más, en la mayoría de los casos, no precisamente universal, ni verdaderamente libre e igual) otorgan la legitimación del consenso popular y, por lo tanto, una *apariencia* de democracia.

No se trata de una afirmación polémica ni ideológica en el sentido peor. Quiere ser, al contrario, un juicio empírico, por ello verificable o no, fundado, por un lado, en la observación y, por el otro, en una tesis teórica que ahora pretendo reformular y me preparo a argumentar: el sufragio universal *como tal* no implica necesariamente democracia. Incluso en el caso en el que fuera verdaderamente universal e igual, también si hubiera inclusión plena de todos los sujetos en el electorado pasivo y activo, y una equivalencia perfecta entre los votos individuales, y hasta en el caso de que se encontrara la medida para neutralizar por completo los efectos políticos distorsionadores de las desigualdades económico-sociales, o sea, en el caso en que fueran satisfechas todas las condiciones y precondiciones de la democracia, el sufragio universal no lleva (no es compatible con) *una y sólo una* forma de régimen. Sugiero entonces una integración correctiva a

las palabras de Bobbio que he citado al inicio: ahí en donde no rige el sufragio universal, ciertamente no hay democracia (de los modernos); pero si hay sufragio universal, no por ello necesariamente hay democracia: podríamos estar ante una autocracia disfrazada.

¿Elegir a quién?

Para sustentar mi tesis empiezo con una consideración de carácter muy general. El acto de elegir es de por sí ambiguo, no tiene un significado político unívoco. Puede interpretarse como una *modalidad del decidir* sobre las cuestiones de interés colectivo, esto es, un modo de ejercer un papel efectivo y eficaz en la formación de las decisiones políticas; o más bien como una *modalidad del no-decidir,* o sea un modo de hacerse sustituir en las decisiones. Para disolver la ambigüedad y evaluar cuál de los dos aspectos —elegir cómo decidir o elegir cómo no decidir, sino hacer que otros decidan— debe prevalecer en el caso concreto, hay que contestar las siguientes preguntas cruciales: ¿elegir a *quién?* ¿A qué sujetos o figuras institucionales? ¿Elegir representantes, o bien, gobernantes? ¿A miembros del Poder Legislativo o a titulares del Poder (así llamado) Ejecutivo?

Sabemos que en la generalidad de los regímenes comúnmente llamados democráticos la institución de las elecciones políticas con sufragio universal desarrolla *siempre* la primera función, la de determinar la composición del parlamento (por un cierto periodo de tiempo llamado legislatura, que media entre dos elecciones); y *en algunos casos,* pero no siempre, también la segunda, la de designar al (jefe del) gobierno. Ahora bien, esta última designación por parte del electorado puede ocurrir —cuando ocurre, pero repito, no siempre acontece— de muchas maneras distintas, que podemos agrupar en dos clases principales: de manera directa, mediante elecciones separadas y distintas de las que confiere el Poder Legislativo, o de manera indirecta y contextual a estas últimas, dado que está establecido (por normas explícitas o más frecuentemente por usos constitucionales) que será jefe del gobierno el *leader* del partido de mayoría (absoluta o relativa).

Las reglas que norman la formación de los órganos Legislativo y Ejecutivo, relacionándola en varios modos con la institución de las elecciones, están entre los criterios que se usan para clasificar las así llamadas "formas de gobierno", es decir, las subespecies institucionales de la democracia (mejor dicho, de los estados con poderes divididos en los cuales el Poder Legislativo esté conferido a un órgano electivo-representativo): la elección directa y separada del jefe del Ejecutivo caracteriza a la forma de gobierno presidencial; la designación indirecta del primer ministro, contextual a las elecciones para el parlamento, es una característica de la forma de gobierno parlamentaria del tipo inglés clásico (y también, a su manera, del tipo alemán). Pero existen, por lo menos, otras dos clases de casos: aquella en la que el electorado no designa para nada al jefe del Ejecutivo, ni siquiera de manera indirecta, porque el gobierno surge de coaliciones parlamentarias que pueden formarse incluso después de las elecciones políticas, y también cambiar a lo largo de la misma legislatura (éste es el caso del parlamentarismo puro o casi puro de la llamada "primera República" italiana, pero tal vez hoy lo es también, por lo menos en parte, el caso inglés); y aquella en la que el cuerpo electoral designa de manera directa al jefe del gobierno con el mismo acto con el cual determina la composición del parlamento, porque el (nombre del) *premier* está indicado de forma explícita en la boleta para la elección de los miembros del parlamento (éste es el caso, muy controvertido, de las últimas dos experiencias electorales en Italia). Subrayo que la diferencia entre esta forma de designación directa y la que he llamado indirecta y contextual es tenue solamente en apariencia, mientras que en el modelo inglés clásico no se excluye la posibilidad de que la mayoría parlamentaria decida cambiar al *premier* y con él la propia composición del Ejecutivo, y, por ello mismo, probablemente corregir la orientación política a lo largo de una misma legislatura, en el otro caso (¿cómo lo llamamos, neo-italiano?) se sostiene que la caída del primer ministro lleva necesariamente a la disolución de las cámaras y a finalizar anticipadamente la legislatura.

Sugiero ahora un experimento mental. Intentemos pensar en las dos posibles funciones de las elecciones políticas con sufragio universal —elegir al parlamento, elegir al jefe del gobierno—, en la forma de una alternativa neta, un *aut aut:* o se elige a uno, o se elige al otro, pero no a ambos al mismo tiempo. De esta manera hemos construido la imagen, puramente hipotética y abstracta, de dos tipos de régimen irreductibles entre sí: en el primero, un órgano colegiado, representativo de todas las orientaciones políticas presentes en la sociedad, construye las decisiones colectivas y será ley la decisión que emerge de la dialéctica parlamentaria; en el segundo, un órgano monocrático designado por una parte (no siempre, de hecho, mayoritaria) del electorado determina las decisiones colectivas y será ley *quod principi placuit.*

Sostengo que estos dos tipos ideales (en sentido neutro: modelos conceptuales, construcciones puramente racionales) no pueden considerarse como dos "formas de gobierno" en la acepción hoy normalmente adoptada de esta expresión, es decir, como *subespecies* institucionales de la especie "democracia", sino que deben reconocerse como dos especies políticas contrapuestas; ya no como dos variantes posibles del juego democrático, sino como dos juegos políticos distintos, *aunque ambos compatibles con* (y, por decirlo así, *arrancados por) el sufragio universal.* En los dos casos, es radicalmente distinto el sentido del acto de elegir, es totalmente diversa la pregunta a la cual los electores deben responder. En el primero al elector se le cuestiona: ¿a quién quieres enviar para que te represente en el lugar en donde se discute y se delibera sobre las cuestiones de interés colectivo, las que involucran a todos? En el segundo: ¿quién quieres que sea el que decide por todos? Tratemos de pensar en la *polis* como un gran condominio, o al revés, en un condominio como una pequeña *res publica,* cada quien tiene su departamento privado, pero hay problemas comunes (públicos). Ahora bien, una cosa es participar en una asamblea de condóminos —estatutariamente autorizada para decidir sobre los problemas comunes— o delegar a alguien que te represente en ella; otra

cosa es elegir a un administrador y otorgarle todo el poder de decisión (que decida él, eventualmente estipulando un contrato con los condóminos). El administrador existe también en el primer caso, pero tiene un poder pura y literalmente *ejecutivo,* en el sentido técnico del término.

Mi tesis es la siguiente. Las democracias reales contemporáneas en su conjunto evidencian una clara tendencia a converger hacia el segundo tipo de régimen, esto es, a *realizar* el segundo elemento de mi hipótesis abstracta. Se trata de un régimen que sugiero llamar (reconocer como) *autocracia electiva.* Se podría objetar fácilmente que en todas las democracias reales se elige con sufragio universal a un parlamento, y que ninguno se atrevería a reconocer como democracia a un régimen en el cual ello no aconteciera. Esto es cierto, pero es todavía más cierto que, de hecho, en muchas entre las así llamadas democracias de nuestro tiempo las asambleas cuentan cada vez menos, en la medida en la que se relega al parlamento al papel de mera Cámara de ratificación de las decisiones tomadas en el vértice por el Ejecutivo.

El poder del elector

Preguntémonos ahora: ¿en cuál de los dos casos de mi hipótesis abstracta —pero el segundo caso tiende a volverse real, es más, a coincidir con las democracias reales— el poder del elector como tal, quiero decir, de *cada* elector, es mayor? ¿En cuál de los dos elegir significa decidir o, por lo menos, jugar un papel efectivo en la decisión colectiva, y en cuál significa, más bien, hacer decidir a otros? Paradójicamente, de acuerdo con una difundida visión simplista, el poder del elector sería mayor en el segundo caso, es más, sólo ahí el elector tendría un verdadero poder de decisión política.

Los que asumen esta visión están convencidos de que atribuirle a los ciudadanos el poder de elegir al gobierno equivale a "devolverle el cetro al príncipe", o sea, al pueblo soberano, ya que, de facto, las leyes las hace el gobierno (así afirman algunos conocidos politólogos). En cambio, sostienen, cuando se eligen *solamente* representantes en el parlamento, sin

mandato obligatorio, nunca se puede saber cuál rumbo tomarán las decisiones políticas: podrán formarse, disolverse, recomponerse coaliciones de mayoría con orientaciones políticas diferentes e incluso opuestas entre sí; y, de esta manera, será muy difícil identificar al final de una legislatura a los verdaderos responsables del curso general de las cosas políticas. En un contexto institucional semejante, así dicen los que sostienen esta tesis, los parlamentarios (individuos y grupos) siempre encuentran la manera de no aparecer como imputables de lo que acontece. Al revés, dicen, un gobierno elegido directamente es el único responsable inequívoco de la política nacional, y de ello tendrá que rendir cuentas al pueblo: si puede tener un valor efectivo, si puede corresponder a un verdadero poder, elegir a alguien significa —sostienen estos politólogos— otorgarle un mandato para gobernar. Deseablemente, con base en "pactos claros". Y en el caso de que los pactos no fueran respetados, el "príncipe-pueblo soberano" podrá revocar el mandato al electo y atribuírselo a un candidato distinto la próxima vez.

Esta manera de argumentar tiene muchos defectos. Pero uno destaca entre ellos: los electores que no votaron por el candidato a presidente o *premier* que haya resultado ganador, aunque fueran casi la mitad (o incluso más de la mitad) del electorado, no tienen ninguna posibilidad de influir con sus propias opiniones en el proceso decisional político. Pregunto: ¿a quién le hemos "devuelto el cetro"? Ciertamente no al elector como tal, sino a quienes al final se encontraron del lado del vencedor, y no está dicho, ni siquiera, que sean la efectiva mayoría de los electores. Pero admitamos que lo sean, tenemos aquí —a mi parecer— un claro abuso del principio de mayoría, que desemboca en la institución de una *pleonocracia*. En el caso en que a la(s) minoría(s) le está impedida la posibilidad de incidir en el proceso decisional, el régimen que se nos presenta no es otra cosa más que una tiranía electiva de la mayoría; más bien, de hecho, la tiranía de un jefe o de un restringido grupo de oligarcas, sostenida por la mayoría parlamentaria (aun cuando ésta corresponda en realidad a una

minoría del electorado). En este tipo de régimen, el poder del elector se reduce a la facultad de (contribuir con su propio voto individual a) designar a un vencedor y, eventualmente, a revocarlo al término de su mandato. Y la llamada "democracia de la alternancia" no es otra cosa que la posibilidad de un cambio periódico recurrente entre tiranías de mayorías alternativas. En condiciones como éstas, podemos lícitamente preguntarnos para qué serviría todavía un parlamento. ¿Tendría sentido reconocer como democracia, o sea, como un régimen en el que rige la igualdad política entre los ciudadanos, a un sistema en el cual las elecciones llevaran exclusivamente a la designación de un gobierno autorizado para tomar decisiones colectivas sin ninguna discusión, esto es, justamente, sin "parlamento"? ¿No es precisamente esto lo que acontece de hecho en muchas democracias reales en las cuales la mayoría parlamentaria sirve simplemente para avalar las decisiones gubernamentales del vértice, volviéndolas leyes? De tal manera, ¿el parlamento no se vuelve inútil? Agrego que a mí me parece vacío y retórico el intento por justificar una función residual del parlamento recurriendo a la noción de "control". ¿Qué significa que la minoría controla a la mayoría, o que el parlamento controla al gobierno, si el gobierno y "su" mayoría tienen el poder de imponer cualquier suerte de decisiones, incluso las más descaradamente injustas, como demuestra en abundancia el caso italiano de los años más recientes?

Un caso ejemplar

¿Cómo es posible que se haya podido volver un lugar común la —para mí— extravagante concepción según la cual el poder (más grande) del elector en una democracia es el de atribuirle a alguien un mandato para gobernar? ¿Cómo es que la elección directa del (jefe del) gobierno es considerada como la realización más acabada de la democracia?

Una reflexión sobre las vicisitudes políticas de Italia podría proporcionar útiles enseñanzas. Ésta no es la ocasión para reconstruirlas con la debida atención. Aquí me limito a recordar que todo comenzó con la búsqueda de

remedios —a mi juicio, equivocados— para enfrentar las consecuencias (percibidas como) indeseadas del sistema electoral proporcional y de la forma de gobierno parlamentaria que habían sido instauradas por la Constitución de 1948: el número excesivo de partidos, su poder discrecional para establecer alianzas al margen del consenso que habían pedido a los electores, la búsqueda de coaliciones cada vez más amplias y más frágiles, la caída muy frecuente de los gobiernos. A partir de la crítica de la partidocracia y luego del consociativismo, comenzó la larga marcha de la polilla que carcome a la democracia en las cosas y en las mentes, en las instituciones y en la conciencia difusa.

La (primera) etapa crucial la constituyó, en 1993, el cambio hacia una ley electoral de tipo prevalentemente mayoritario uninominal, del cual muchos esperaban, después del escándalo de "manos limpias", la regeneración del sistema político, la reducción de la "fragmentación" de la representación (como es sabido, aconteció todo lo contrario), la instauración del bipolarismo y, posiblemente, del bipartidismo y, junto con ellos, el abrir la posibilidad de la alternancia en un sistema que se había mantenido bloqueado por la hegemonía democristiana.

Cómo habría terminado todo esto, lo había previsto *ante litteram* Roberto Ruffilli, un senador de la democracia cristiana que había tenido un papel activo durante una larga estación de la inagotable historia italiana de intentos por realizar reformas institucionales. En 1988 —poco antes que las Brigadas Rojas lo asesinaran—, en una de sus últimas intervenciones, Ruffilli había invitado a considerar el problema italiano en el marco de la

> crisis más general de transformación de la representación política en las democracias occidentales, en relación con el crecimiento de la demanda de participación directa de los ciudadanos en la selección de hombres y programas de gobierno (Ruffilli y Capotosti 1988, 395-6).

Y al final subrayaba:

> Llega a incidir también entre nosotros la presión para que se reduzca el alcance de la "democracia mediada" por los partidos, en pro de una "democracia inmediata", que fomente la posibilidad de una decisión efectiva por parte de los ciudadanos. Pero luego, en este marco aparece la inclinación hacia formas de "democracia plebiscitaria" y la disponibilidad a aceptar formas de entrega de poder a personalidades e instituciones más o menos carismáticas. [...] De esta manera se perfila una especie de círculo vicioso, en el que, por un lado, la opinión pública y los ciudadanos protestan contra el uso discrecional del poder que les ha sido concedido a los partidos y, por otro y al mismo tiempo, apuntan hacia la atribución de poderes todavía más amplios a sujetos políticos institucionales que son aún menos controlables (Ruffilli y Capotosti 1988, 395-6).

La agudeza de este análisis resulta abrumadora si pensamos que Ruffilli no podía ni siquiera imaginar que algunos años después se verificarían eventos de tal alcance y naturaleza que habrían favorecido la realización de las más negativas de sus previsiones. Sin embargo, comparada con ellas la situación actual se presenta mucho peor. Con la ley electoral aprobada en Italia en 2005, a la que Sartori denominó *Porcellum,* presenciamos una verdadera "obra de arte": conjuntar la investidura plebiscitaria de un jefe supremo, sustentado por una mayoría numérica garantizada *a priori* (por lo menos en la Cámara de Diputados), con un poder ilimitado de las direcciones de los partidos para determinar la composición de la clase parlamentaria, nulificando cualquier poder del elector de expresar sus preferencias.

Más allá de las particularidades del caso italiano —hemos llegado al umbral de una acción de gobierno por puros decretos, trastocando todas las reglas de la dialéctica parlamentaria—, es un hecho que todos los regímenes que tercamente seguimos llamando democráticos han padecido, en tiempos y en modos diversos, un desplazamiento progresivo del baricentro del poder desde las asambleas representativas hacia los vértices ejecuti-

vos. La personalización de la vida política ha completado la transformación —yo diría aún más, la mutación genética— de las llamadas democracias reales en autocracias electivas. La retórica de la investidura popular y de la alternancia confiere a estos regímenes una apariencia de democracia, quien será el autócrata por un cierto periodo preestablecido lo decide el pueblo. No es difícil desenmascarar esta retórica: el "pueblo" como sujeto colectivo no existe y, por lo tanto, no decide nada, existen más bien sujetos individuales cuya capacidad de decisión, de selección política, está por lo demás en muchos casos ampliamente condicionada, orientada y manipulada; y quien designa al autócrata una y otra vez es una suma casual de consensos individuales, muchos de los cuales son heterodirigidos.

Pero no es éste el verdadero punto. Lo más importante es reconocer que ésta ya no es una democracia, sino otro juego político, con otras reglas. Los ciudadanos, la opinión pública, los organismos de agregación de consenso (partidos, movimientos, etcétera) han aceptado entrar en el juego de "quien gana se lleva todo". Ésta es la fórmula coloquial con la que los politólogos denominan al principio que regula tanto la elección de un legislador en un colegio uninominal como la de un presidente en una República presidencial. Pero cuando ésta se convierte en la regla soberana que define la identidad de un régimen político, este régimen ya no es (sensatamente identificable como) democrático. La democracia ya mutó en autocracia electiva. Esto es lo que aconteció, que sucede, que está pasando en casi todas aquellas que seguimos llamando democracias reales, con independencia de las variantes institucionales específicas, es decir, de las formas de gobierno en las cuales puede materializarse la autocracia electiva y que pueden volverla más o menos acentuada o atemperada. En un pasado reciente, he usado alguno de estos argumentos y otros similares en mi personal batalla contra la hipótesis de transformación presidencialista de la forma de gobierno en Italia. Ahora quiero agregar que el llamado "gobierno fuerte del *premier*", vislumbrado por algunos "aprendices de Solón" italianos, es todavía más peligroso.

Para finalizar, reformulo mis tesis. Las elecciones con base en sufragio universal no son una muestra suficiente de democracia. Esto no solamente porque la democracia es un régimen exigente, que requiere la satisfacción de muchas condiciones y precondiciones, sino más aun porque la institución del sufragio universal es compatible de por sí con el (tipo de) régimen opuesto a la democracia: la autocracia. Democracia no significa en absoluto "gobierno con el consenso del pueblo". No debemos cansarnos de repetirlo: las autocracias que han marcado la historia del siglo XX gozaron, por largo tiempo, del más amplio consenso popular. Ciertamente, el hecho de que este consenso no se expresara y no fuera explícitamente certificado por elecciones periódicas regulares es sumamente relevante. Sin embargo, si el poder del elector se reduce en sustancia a la designación de un guía supremo (en latín: *dux*; en alemán: *Führer*; en español: *líder máximo*), entonces el nexo entre elecciones y democracia está disuelto. Se puede votar, se puede escoger, pero ya no vivimos en un régimen de democracia, sino de autocracia electiva.

Todos recordarán lo que decía Rousseau (1969, 125):

> El pueblo inglés piensa que es libre y se engaña: lo es solamente durante la elección de los miembros del parlamento; tan pronto como éstos son elegidos vuelve a ser esclavo, no es nada.

Tratemos de actualizar este pensamiento: los que creen ser libres porque eligen a un jefe carismático, con este mismo acto se vuelven esclavos y no se dan cuenta de eso; la suya es una forma de servidumbre voluntaria.

Permítanme concluir este apartado con dos citas extraídas de la última novela de Umberto Eco, *El cementerio de Praga.* Un personaje de la novela dice a sus interlocutores:

> [Luis Napoleón Bonaparte] convocaría al pueblo a sufragio universal para prorrogar por diez años su poder presidencial y luego para trans-

> formar la república en un imperio renovado. Parece que el sufragio universal es el único remedio contra la democracia.

Y luego, otro personaje dice:

> ¿Entienden? ¡Lograr realizar el despotismo gracias al sufragio universal! ¡El miserable ha llevado a cabo un golpe de estado autoritario apelando al pueblo buey! Nos está avisando cómo será la democracia del mañana (Eco 2010, 124).

¿Democracia sin elecciones?

Frente al proceso de degeneración o, más bien, de mutación genética de las democracias reales, algunas corrientes ideales y varios movimientos ciudadanos están buscando desde hace tiempo remedios, terapias o incluso alternativas —más o menos radicales— en distintas direcciones. En la última parte de este ensayo quiero detenerme en algunas propuestas de quienes están convencidos de que los mecanismos clásicos de la democracia moderna se han corrompido sin remedio, ya no sirven, o son ampliamente insuficientes, y hay que tomar caminos distintos.

Hace algunos años estuve en Porto Alegre, la ciudad de Brasil donde se han desarrollado dos experiencias relevantes: el "presupuesto participativo" y el "Foro social mundial" (World Social Forum). Se trata de realidades muy distintas entre sí y, sin embargo, emparentadas. Los estudiosos de fenómenos políticos las incluyen ambas entre las formas, aun cuando específicamente diferentes, de la "democracia participativa". Una de ellas, el "presupuesto participativo" —pero también otras instituciones o prácticas experimentales afines: *citizen's jury*, *deliberation day*, *planungzelle* (en Alemania), *débat public* (en Francia), etcétera—, que se puede caracterizar como "participación colaborativa", incorpora en el proceso decisorio político elementos de democracia directa y delegada. La otra, que se puede calificar como "participación crítica" o "antagonista", tiende a presentarse

—en la práctica del llamado "movimiento de los movimientos"— como un laboratorio de modalidades nuevas y alternativas de decisión colectiva. De esta manera, los estudiosos no pueden dejar de observar la semejanza de ambas —el "aire de familia"— con las concepciones "deliberativas" de la democracia, que han florecido en los últimos tiempos en una gran cantidad de versiones, con las contribuciones de algunos de los exponentes más notorios de la filosofía política y jurídica.

No pretendo abordar aquí la selva de elaboraciones teóricas dedicadas a las nociones —por otra parte, no equivalentes— de "democracia participativa" o "deliberativa". Me limito, para concluir, a un intento de deshacer algunos de los equívocos y de los prejuicios acerca de la idea misma de democracia representativa que radican en la visión de muchos buscadores de remedios "participativos" o "deliberativos" para sus males.

En mi teoría, he intentado reconstruir un concepto riguroso de democracia, presentando un elenco de condiciones (en sentido lógico) de la misma. Se trata de una noción compleja, la cual, sin embargo, no está demasiado lejana de la forma más común —simplificadora e imprecisa, pero no por ello del todo desorientadora — de concebir a la democracia moderna como fundada en las dos ideas clave: *representación* y principio de *mayoría.* Con una precisión indispensable acerca de la segunda: la regla de la mayoría es un buen método para decidir, no para elegir. En todo caso: es sobre todo frente a estas dos ideas que se percibe claramente, en las prácticas de ciertos movimientos y en las teorías de algunos filósofos, indiferencia o incluso intolerancia, escaso interés y también hostilidad. Y éstas son sustituidas por las ideas clave de *participación* y de *deliberación.* Ambos conceptos son utilizados en una pluralidad de acepciones cuyos contornos son imprecisos y elásticos. Pero, en los usos más "radicales", para llamarlos de algún modo, la demanda de participación es planteada en una tensión polémica contra la institución de la representación; la exigencia de deliberación es contrapuesta a la decisión por mayoría, como si, por un lado, la representación no fuera otra cosa más que una medida para excluir

a los ciudadanos de su participación en el proceso de decisión, el cual es percibido como usurpado y monopolizado por una clase política encerrada en sus propios privilegios, y, por el otro, como si la decisión mayoritaria fuera siempre, como tal, un medio para la imposición de una voluntad parcial, lesiva de la dignidad de las opiniones y de los intereses de todos. Estas interpretaciones unilateralmente negativas de los principios de representación y de mayoría —que flotan en el imaginario de varias culturas políticas "alternativas", y afloran también en el trasfondo de elaboraciones filosóficas— son, en parte, el fruto de una confusión (explicable e incluso justificada) entre las instituciones de la democracia y las distorsiones que éstas han sufrido en la práctica. Pero también, en parte, de una mala comprensión del patrimonio de técnicas de garantía que se ha acumulado en la experiencia histórica y teórica del constitucionalismo democrático (hoy violadas en gran medida).

Consideradas en positivo, las ideas de participación y de deliberación evocan el modelo normativo de la democracia directa y persiguen el ideal del acuerdo unánime, modelo e ideal que son frecuentemente proyectados en el horizonte de una visión comunitaria de la colectividad política. No advirtiendo, por un lado, que de esta manera se ponen en riesgo dos de los valores irrenunciables de la cultura democrática moderna, el pluralismo y la dignidad del disenso individual; y descuidando, por el otro, que el paradigma de la democracia constitucional es de por sí abierto a, y requiere incluso integraciones y correcciones recíprocas entre instituciones de democracia representativa y de democracia directa, y entre decisiones tomadas por mayoría y por acuerdo (o compromiso) de *todas* la partes involucradas en el juego.

El principal equívoco que debe desmontarse es que la deliberación sea una instancia nueva, extraña a la naturaleza y a la historia de la democracia representativa fundada en el sufragio universal; o que, incluso, aquélla sea antitética a ésta y, por ello, indique un camino diverso. Esto puede creerlo sólo quien piensa que el verdadero fin de la democracia represen-

tativa sea la imposición de la voluntad de una mayoría. Pero ésta es una deformación de la democracia representativa: es la que he llamado *pleonocracia*. Por el contrario, la deliberación está en el alma del proceso de decisión democrática, de cualquier especie de democracia: directa o representativa, de los antiguos o de los modernos. ¿Qué significa exactamente "deliberar" como verbo de la democracia? Es preciso entender por deliberación la discusión que debe anteceder a toda decisión colegiada. Tanto la del conjunto de los electores, la ciudadanía, como la del colegio de los electos, el parlamento. El acto de la deliberación debe garantizar iguales oportunidades de valoración de todas las tesis y de todos los puntos de vista, y las mismas oportunidades de persuasión recíproca entre todos sus sostenedores. La discusión pública de los problemas públicos, es decir, de los problemas que deberán resolverse con una decisión política, vinculante para todos, es una dimensión esencial del juego democrático. Es más, el mismo principio de igualdad democrática —que es la igualdad en los derechos de participar en el proceso decisorio, del cual el voto es solamente un momento culminante— requiere la confrontación pública equitativa y equilibrada entre todas las opiniones en todos los niveles: desde los niveles de base de la sociedad civil a los niveles de los órganos autorizados para tomar las decisiones últimas. Solamente mediante la confrontación pública, las opiniones y las preferencias individuales pueden cesar de ser meras idiosincrasias privadas. Pueden corregirse, remodelarse, converger, reagruparse, y de tal manera pueden constituir la fuente de decisiones ponderadas.

Pero la deliberación que debe preceder a la decisión política final requiere que la discusión sea inclusiva, no selectiva; y efectiva, no meramente casual y eventual. Esto es posible sólo si existe un colegio decisorio representativo de todas las orientaciones, reunido física y constantemente para ese fin, es decir, con el fin de intercambiar argumentaciones, de "parlamentar", en el parlamento. En otras palabras, la decisión democrática requiere que deliberar —esto es, discutir para decidir— sea *la tarea*

institucional de los miembros del colegio decisorio. Ahora bien, la representación tiene como fin, precisamente, volver posible y efectiva la deliberación. Y el sufragio universal es el medio democrático para crear la *"polis* deliberativa". Siempre y cuando se entienda bien que una elección democrática es propiamente tal no sólo si se respetan las reglas del juego (las condiciones formales, más las sustanciales), sino además, si es una elección de *representantes,* del parlamento, no del gobierno o de su jefe. Ésta es —en mi teoría— la suprema condición institucional de la democracia. El significado propiamente democrático del voto electoral no es el de conferir un "mandato para gobernar" a un ejecutivo o a su jefe —en este caso las elecciones serían una institución de por sí compatible con la tiranía de la mayoría, o la de un "jefe" sostenida por la mayoría: he aquí la "autocracia electiva"—, sino el de expresar un "mandato para persuadir", dirigido por cada grupo de ciudadanos a sus propios representantes, un mandato para ser ejercido en el colegio supremo de la deliberación política, es decir, en el parlamento.

Pero es preciso refrendar que este colegio *supremo* no es, no debe ser, el *único* lugar de la deliberación pública: el ciudadano democrático es tal no sólo en cuanto elector, sino que debe tener el poder —o sea, debe tener el derecho y la posibilidad objetiva y subjetiva— de participar en el proceso político de decisión en los diversos círculos de la discusión pública, la cual no se resuelve solamente en el máximo órgano político de decisión, es decir, en el parlamento.

Me detengo aquí. Me urgía transmitir algunas dudas a quienes tienden a contraponer la democracia representativa con la democracia deliberativa. Una democracia representativa no deliberativa está vacía y corre el riesgo de degenerar en una oligarquía (o una monocracia, o una pleonocracia) autocrática. Una democracia deliberativa no representativa está ciega y corre el riesgo de convertirse en una peligrosa ilusión.

Concluyo: la identificación bobbiana entre la democracia de los modernos y la institución de las elecciones requiere de muchas revisiones

y precisiones. Pero considerar el sufragio universal como un fierro viejo, abandonarlo a su destino para buscar otras formas de "participación ciudadana", es un camino que involucra peligros, incluso antidemocráticos. El desafío, muy difícil, que propongo es otro: intentar en todo modo restaurar las condiciones de la democracia de los modernos. Para volver a acercar a nuestras democracias aparentes a la democracia efectiva.

Fuentes consultadas

Berlín, I. 2000. *Cuatro ensayos sobre la libertad*. Madrid: Alianza Editorial.

Bobbio, N. 1981. La regola di maggioranza: limiti e aporie. En *Teoria generale della politica*, (1999). Turín: Einaudi.

——. 1983. Decisioni individuali e Collettive. En *Ricerche politche*, ed. M. Bovero. Milán: Il Saggiatore.

——.1983. "Goberno degli uomini o geverno delle leggi?". *Nuova Antologia* 2145 (enero-marzo): 135-52.

——. 1987. La democrazia dei moderni paragonata a quella degli antichi (e a quella dei posteri). En *Teoria generale della politica*, (1999). Turín: Einaudi.

——. 1990. *Dizionario di política*. Turín: Tea.

——. 1999*. Teoria generale della política*. Turín: Einaudi.

——. 2008. *El futuro de la democracia*. México: FCE.

Bovero, M., 1994. "Constituzione e democracia". *Teoria Politica* 3: 3-26.

——. 2002. *Una gramática de la democracia, contra el gobierno de los peores*. Madrid: Trotta.

——, coord. 2010. *¿Cuál libertad? Diccionario mínimo contra los falsos liberales*. México: Océano.

Córdova, L. 2009. *Derecho y poder*. México: FCE.

Eco, Umberto. 2010. *Il cimitero di Praga*. Milán: Bompiani.

Ferrajoli, L., 2011. *Principia Iuris.* Madrid: Trotta.

Greppi, A. 2006. *Concepción de la democracia en el pensamiento político contemporáneo*. Madrid: Trotta.

Meaglia, P. 2006. *Il podere della eletore*. *Elezioni e disuguaglianza politica nel governo democrático.* Troina: Città aperta.

Rousseau, JJ. 1969. *El control social.* México: UNAM.

Ruffilli, R. y Capotosti, P. 1988. *Il cittadino come arbitro. La DC e le riforme istituzionali*. Bolonia: Il Mulino.

Salazar, P. 2006. *La democracia constitucional. Una radiografía teórica.* México: FCE.

Salvadori, Massimo L. 2009. *Democrazie senza democracia*. Roma-Bari: Lateza.

Sección Estados

La tutela jurisdiccional del principio histórico de la separación entre el Estado y las iglesias en el contexto de los procesos electorales[1]

The jurisdictional protection of the historic principle of separation church-state in the context of electoral processes

Jaime del Río Salcedo (México)*

Fecha de recepción: 12 de agosto de 2011
Fecha de aceptación: 30 de septiembre de 2011

Resumen

El reconocimiento de los principios constitucionales y su aplicación en las sentencias de los tribunales electorales se ha convertido en uno de los mayores impulsos en la redefinición del régimen democrático en México, ya sea indicando el sentido y alcance de los derechos fundamentales y las libertades públicas, estableciendo el marco de referencia para el enjuiciamiento de la inconstitucionalidad de normas, o expresando mandatos positivos a los poderes públicos, especialmente, al legislador.

Así, la doctrina judicial, asumiendo el carácter normativo de la Constitución, ha sostenido que todo proceso electoral deberá sujetarse inexcusablemente a los principios constitucionales y de no ser así podrá decretarse su nulidad.

---

1 Con varias adiciones y correcciones, el presente texto supera la ponencia presentada en 2009 en el "Observatorio Judicial Electoral" el 10 de noviembre en Toluca, Estado de México.

* Presidente del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán. jrio_salcedo@hotmail.com.

Para ello, se han definido cuatro criterios, distintos en el tiempo, producto de una evolución, pero orientados al mismo fin: salvaguardar los principios democráticos.

Esas causales de nulidad de elección que se han definido son: abstracta, genérica, por violación de principios constitucionales y de invalidez.

Estas son, pues, las premisas sobre las que gira esta colaboración, vista desde el principio histórico de la separación entre el Estado y las iglesias en el contexto de los procesos electorales en el país.

PALABRAS CLAVE: Constitución normativa, principios constitucionales, jurisdicción electoral y nulidad de elección.

ABSTRACT

Recognition of the constitutional principles and its application in the rulings of electoral courts has become one of the most important features in the redefinition of the democratic regime in Mexico, either indicating the meaning and scope of the fundamental rights and public freedoms, establishing the framework for the prosecution of the unconstitutionality of norms, or expressing positive terms to the authorities, and especially to the legislator.

Thus, the judiciary doctrine, assuming the normative character of the Constitution has maintained that all electoral process must be inexcusably conform to constitutional principles, and if not, its annulment may be ordered.

To this end, four different purpose-oriented criteria have been defined with the assigned aim of safeguarding the democratic principles.

These grounds for annulment are as follows: the abstract, the generic, for violation of constitutional principles, and disability.

These are, therefore, the premises in respect which turns this collaboration, seen from the historic principle of church-state separation in the context of the electoral processes in the country.

KEYWORDS: normative constitution, constitutional principles, electoral jurisdiction and nullity of choice.

Construyendo un territorio común

El "Observatorio Judicial Electoral" constituye un espacio de reflexión que permite llevar a cabo un control social de la función jurisdiccional y, de manera concreta, de las sentencias. Este tipo de actividades son un factor fundamental para la legitimación de los órganos jurisdiccionales, en este caso, de los Tribunales y Salas Electorales.

Antes de continuar, quisiera hacer una acotación muy breve, a pesar de que al inicio de este artículo se hace referencia a mi condición de presidente del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, debo aclarar que las ideas y experiencias que compartiré aquí son únicamente en mi calidad de profesor universitario. Si se me permite la osadía de la expresión, llevo puesto el traje académico y no la toga de magistrado.

Hecha la acotación, la primera interrogante tiene que ver con la justificación de la elección del tema, por lo que para estar en condiciones de dar respuesta, trazaré un resumen de las ideas que compartiré, tomando como punto inicial la consideración de tres elementos importantes.

En efecto, las sentencias que se analizan contienen muchas y muy variadas cuestiones, todas importantes, pero dada la limitante del espacio para abordarlas y con la finalidad de profundizar en varias de ellas, el primer paso fue una disección de temas para que, como resultado de un ejercicio de abstracción, se pudiera proponer la tutela jurisdiccional del principio histórico de la separación entre el Estado y las iglesias.

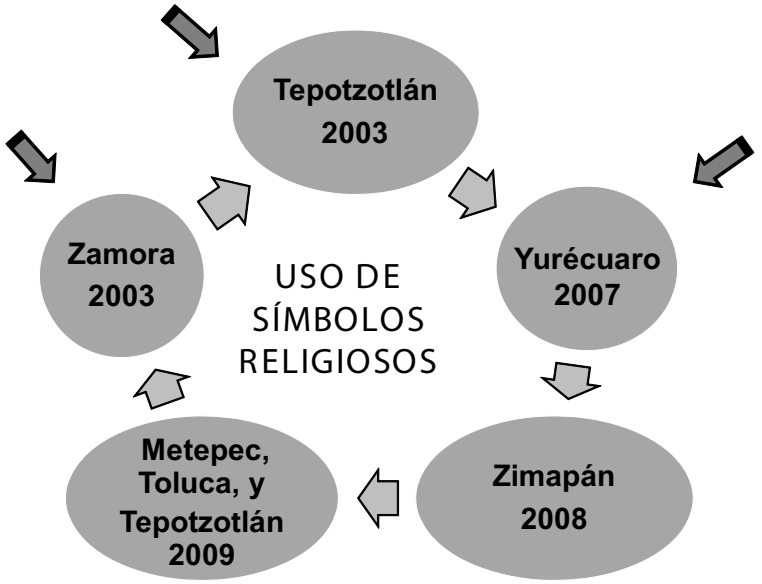
De esta forma, me centraré en el análisis de los símbolos religiosos en el contexto de los procesos electorales, mediante un eje transversal que permita descubrir el andamiaje normativo que presenta el tema seleccionado.

A partir de lo anterior, coincido plenamente con la idea de que, a la fecha, se viene fortaleciendo el federalismo encabezado por la doctrina judicial, con un énfasis importante que transita de los Tribunales y Salas electorales de los estados hacia la Federación, ya que, como se advertirá más adelante varios de los criterios analizados tuvieron su génesis en la jurisdicción local, y en su momento fueron confirmados por la instancia federal, lo que evidencia ese proceso de consolidación de la justicia electoral estatal.

Con motivo del Observatorio se proporcionó una batería de ejecutorias para analizar; sin embargo, después de su disección temática, considero que deben incluirse tres sentencias[2] con la única finalidad de ampliar ese territorio común que a la vez nos permita ofrecer una visión integral del tema, particularmente en lo relativo al andamiaje normativo.

En este sentido, se incorporan a la reflexión los casos Zamora (SUP-REC-034/2003) y Tepotzotlán en el año 2003 (SUP-JRC-069/2003), así como el Yurécuaro en 2007 (TEEM-JIN-049/2007 y TEEM-JIN-050/2007), los cuales —como mencioné— se suman a los propuestos inicialmente en el Observatorio, a saber: Zimapán en el año 2008 (ST-JRC-15/2008), además de Metepec (ST-JRC-98/2009 y ST-JRC-102/2009), Toluca (ST-JRC-94/2009 y ST-JRC-119/2009) y Tepotzotlán en 2009 (ST-JRC-068/2009 y ST-JRC-069/2009).

Cuadro 1



Fuente: Elaboración propia.

---

[2] Más recientemente la sentencia emitida por la Sala Regional Toluca del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el 21 de octubre de 2011, con motivo de la elección de Santiago Tulantepec de Lugo Guerrero, en el estado de Hidalgo (ST-JRC-57/2011).

Debe hacerse notar que, de manera colateral, me referiré brevemente al caso Iridia Salazar (ST-JIN-7/2009), pero solamente por una interesante aportación que realiza la Sala Regional Toluca respecto de la causa de nulidad genérica.

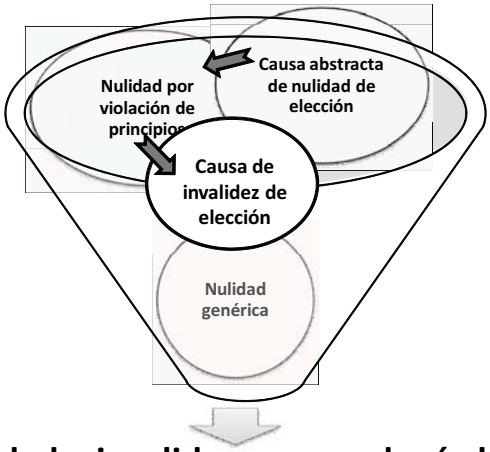
La hipótesis que planteo e intentaré demostrar es que la nulidad o invalidez de una elección por uso de símbolos religiosos, expresiones, alusiones o fundamentaciones ha transitado por varios caminos o rutas.

En este sentido, habría que tener presente la causa abstracta de nulidad,[3] ampliamente conocida, y que en la actualidad tiene más un sentido histórico.

Posteriormente, una segunda ruta mediante la nulidad por violación de principios constitucionales, en cuya construcción el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán da un primer paso, seguido de una consolidación conceptual por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), concebida como causa de invalidez de elección.

Por último, la siempre accesible causa de nulidad genérica, que acertadamente analizó el Tribunal Electoral del Estado de México.

Cuadro 2



Fuente: Elaboración propia.

[3] Sobre el tema de la causal abstracta véase Bárcena (2008, 25-31), Castillo y Reyes (2001), Elizondo (2008), Elizondo y Becerril (2007, 103-7), Huber (2005, 183-7) y Nieto (2003, 187-91), entre otros.

Pues bien, esta concepción que he denominado "rutas de nulidad o invalidez de elección", ligada necesariamente a la resolución de los supuestos de hecho concretos, permite advertir una transfiguración de los criterios tuteladores de los principios constitucionales.

Así, tenemos en primer lugar y desde una perspectiva histórica el caso Zamora en el año 2003, en el que se realizó un análisis doble, esto es, desde la posición de la causa abstracta vinculada estrechamente con la genérica.

Más recientemente se presentó la ruta explorada en el caso Yurécuaro (2007),[4] que se ha denominado causa de nulidad de elección por violación de principios constitucionales (Nieto 2009, 31-5) que de alguna forma se plantea en el caso Zimapán en 2008,[5] con la figura de causa de invalidez, y tiene mucho que ver con el caso Acapulco (SUP-JRC-165/2008), sin olvidar el estudio emprendido en los casos Metepec y Toluca en 2009, desde las premisas de la causal genérica de nulidad de elección.

Para una exposición lo más posiblemente ordenada de la cuestión, se procederá, primero, a una descripción de tres consideraciones previas.

Tres consideraciones previas

La tutela de los principios constitucionales

En primer lugar, el reconocimiento a la tutela de los principios constitucionales como pieza fundamental en la consolidación democrática, desde la jurisdicción electoral federal.

La distinción expresada es relevante porque el reconocimiento de los principios constitucionales y su aplicación en las sentencias de los Tribunales Electorales se ha convertido en uno de los mayores impulsos en la redefinición del régimen democrático en México, ya sea indicando el sentido y alcance de los derechos fundamentales y las libertades públicas, bien

---

4 En términos particularmente críticos se expresan Atienza (2009, 29-52) y Vado (2011, 313-37). Una exposición general puede encontrarse en Zamacona y García (2011, 257-85).

5 Un comentario a esta sentencia en Pfeiffer (2011).

estableciendo el marco de referencia para el enjuiciamiento de la inconstitucionalidad de normas, o expresando mandatos positivos a los poderes públicos, especialmente al legislador.

En todo caso, lo que no hay que olvidar es que en una democracia como la mexicana "la Constitución pertenece al pueblo y no el pueblo a la Constitución" (Sager 2007, 197).

La tutela constitucional por la jurisdicción electoral local

En segundo lugar, el control de la Constitución realizado, fundamentalmente, por los Tribunales y Salas electorales de los estados que —desde mi perspectiva— abona al fortalecimiento del federalismo.

Lo anterior, sustentado en dos pilares: la unidad y coherencia de los principios constitucionales[6] y el bloque de constitucionalidad reconocido de manera expresa por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), con motivo de la trascendental reforma al artículo 1,[7] así como por la SCJN en el caso específico de la materia electoral.[8]

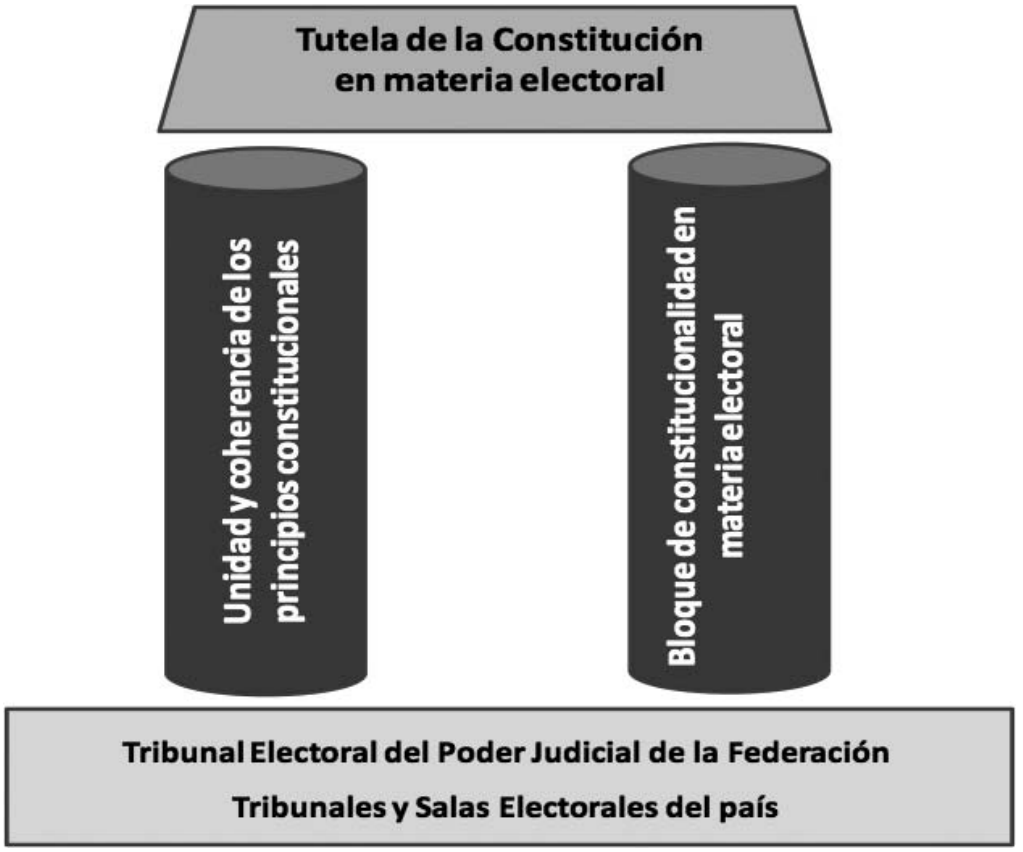
---

6 Una brillante descripción de la coherencia y la estabilidad del derecho como sistema se encuentra en Zagrebelsky (2005, 21-41).

7 La doctrina sobre el bloque de constitucionalidad es perfectamente compatible con la reforma del 10 de junio de 2011 al artículo 1 de la CPEUM, toda vez que dentro de dicho bloque habría que incluir los tratados sobre derechos humanos ratificados por México. Junto a ello, parece fuera de toda duda que, independientemente del debate sobre el lugar en el sistema de fuentes mexicano, después de la reforma el derecho internacional de los derechos humanos se ha convertido en un parámetro de constitucionalidad. Sobre ello puede encontrarse un excelente desarrollo en Caballero (2009), así como en Cançado (2007) y en Hitters y Fappiano (2007).

8 "ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. JUNTO CON LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS INTEGRA BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. Los artículos 122, apartado A, fracción II y apartado C, base primera, fracción V, inciso f) y 116, fracción IV, incisos b) al i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y las normas que en particular establezca el legislador federal en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, integran un bloque de constitucionalidad en materia electoral para esta entidad. Lo anterior es así, ya que el artículo 122, apartado C, base primera, fracción V, inciso f), de la Constitución Federal, señala que las disposiciones que rijan en materia electoral en el Distrito Federal deben sujetarse al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el cual tomará en cuenta los principios establecidos en los incisos b) al i) de la fracción IV del artículo 116 constitucional; lo anterior porque el fundamento del Estatuto de Gobierno del Distrito Fe-

Cuadro 3



Fuente: Elaboración propia.

Quizá el intento más refinado para aclarar esta idea sobre la prohibición de usar símbolos religiosos en las campañas electorales es el caso Yurécuaro (SUP-JRC-604/2007), cuando se afirma:

> Una vez establecido que un acto es contrario a las disposiciones de la Ley Suprema, la consecuencia legal ineludible es privarlo de efectos, mediante la declaración correspondiente que se haga en ese sentido o bien mediante la determinación de la nulidad de tal acto; pues no es

deral es el indicado artículo 122, y el respeto a la jerarquía constitucional es un requisito para la validez de dicho Estatuto, por lo que, el respeto a lo dispuesto por él, es un requisito de validez para las actuaciones de todas las autoridades del Distrito Federal" (Tesis Jurisprudencial Núm. 18/2007).

> dable atribuir validez, ni reconocer el surtimiento de efectos de un acto que contraviene a la Constitución (SUP-JRC-604/2007, 86).

De tal suerte que si un acto de elección es contrario a la Constitución, evidentemente no puede ser reconocido como válido.

A partir de este razonamiento considero que, frente a una postura formalista y estática, si uno contempla la Constitución como un "árbol vivo" (Waluchow 2009) que crece y se adapta a las circunstancias, a las tendencias contemporáneas y cuya autoridad descansa, de manera actual y continuada, en la unidad y coherencia de los principios y valores superiores contenidos en ella, nos ayuda a enmarcar los términos del debate sobre el bloque de constitucionalidad que —desde mi punto de vista— tiene una significación especial no sólo por razones puramente instrumentales, sino porque como lo señala Ferrajoli, tiene una función sustantiva de primer orden en el constitucionalismo democrático.[9]

Como se indicaba, si bien anteriormente se podía sostener que la SCJN había reconocido la existencia de un bloque de constitucionalidad en el ámbito electoral, el cual se integraba por las normas contenidas en la CPEUM, así como en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, y *mutatis mutandi,* en las constituciones de las entidades federativas, hoy en día con la reforma en materia de derechos humanos la existencia del bloque se ha vuelto incontrovertible, además de que se ha visto potencializado por el denominado control difuso de convencionalidad adoptado en el sistema mexicano.[10]

---

[9] José de Jesús Orozco Henríquez se refiere a la expresión "normas sustanciales de la democracia" (2005, XXXIX y XL), citando a Ferrajoli. Asimismo, la exposición de este punto está basada en la obra de Carbonell y Salazar (2005).

[10] Un estudio interesante que da cuenta del proceso de discusión del control de convencionalidad enmarcado, por un lado, por el llamado caso Radilla y, por otro, por la mencionada reforma constitucional en materia de derechos humanos, lo encontramos en García (2012).

Determinación normativa y valoración de indicios

La tercera consideración es la relativa a la determinación de la norma o —en términos de Luis Efrén Ríos Vega— "la posibilidad de derrotabilidad de una regla jurídica" (Ríos 2009).

No parece haber discusión en admitir que la decisión judicial se elabora a partir de una operación compleja consistente en el análisis de las normas y sus posibles conexiones; sin embargo, también resulta esencial, en todos los casos, la calificación de los hechos y la valoración de las pruebas, en especial, los indicios.

No creo equivocarme cuando afirmo que la interrelación dinámica entre los hechos y las pruebas es —en muchos casos— el talón de Aquiles de las resoluciones tratándose del uso de símbolos religiosos. También cobran actualidad las ideas desarrolladas de forma sobresaliente por Jordi Ferrer en sus dos obras clásicas: *La valoración racional de la prueba* (2007) y *Prueba y verdad en el derecho* (2005).

Sin dejar de reconocer la tesis de Ronald Dworkin y la concepción de la escuela de Alicante representada por Manuel Atienza en su reciente obra, *Reflexiones sobre tres sentencias del Tribunal Electoral* (2009) —en la que hace un comentario crítico al caso Yurécuaro—, me adhiero al pensamiento del reconocido procesalista y filósofo del derecho Michele Taruffo (2009), para quien "el juez puede terminar siendo un intérprete extraordinario del texto de la norma, pero si no logra identificar los hechos y averiguarlos como son [aquí viene el aspecto de verdad], su capacidad de interpretación no sirve de nada".

En suma, no dejo de reconocer la trascendencia de la precisión de la norma y, por tanto, la importancia de la derrotabilidad de la regla jurídica; no obstante, me permito llamar su atención en torno a la *quaestio facti*.[11]

---

[11] Es verdad que un primer problema a resolver es de prueba: si los hechos ocurrieron. Pero lo fundamental, una vez probados los hechos, es analizar si se vulneran principios constitucionales electorales, y ese no es un problema de *quaestio facti*, sino interpretativo y, como tal, plagado de valoraciones. Cada uno de estos problemas es precisamente lo que convierte a un caso en "difícil". Acerca de estas cuestiones puede consultarse Ezquiaga (2006). También son de extraordinario interés las consideraciones de González y Báez (2010, 63-128).

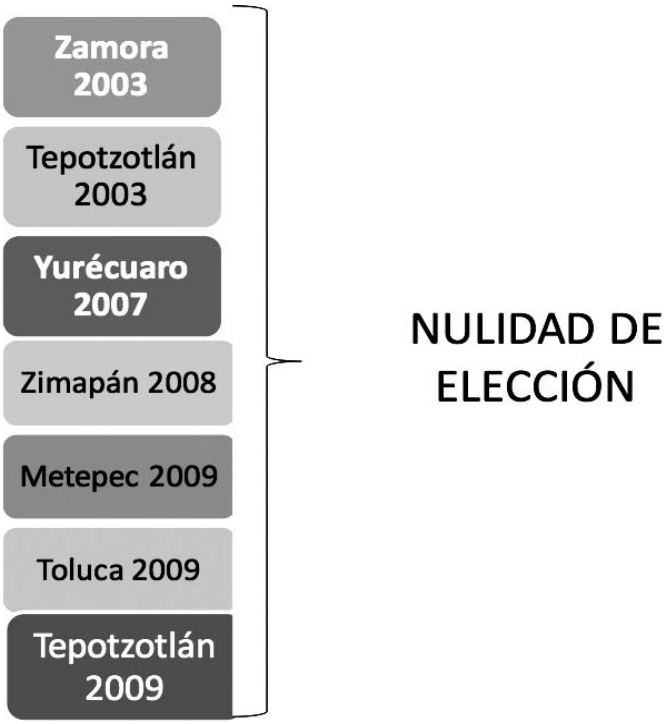
Análisis de los casos

Los supuestos de hecho serán analizados, con carácter general, tomando como punto de partida dos elementos procesales fundamentales: la pretensión y la causa de pedir; enseguida se hará referencia a las pruebas y, por último, a la causal que sirvió de base al estudio de fondo, así como a sus elementos.

Pretensión y causa de pedir

La pretensión en todos los casos fue la nulidad de la elección, tanto en Zamora y Tepotzotlán en 2003, Yurécuaro en 2007, Zimapán en 2008 y Metepec, Toluca y Tepotzotlán en 2009.

Cuadro 4



Fuente: Elaboración propia.

¿Cuál fue la causa de pedir? En Zamora, en el año 2003, el uso de símbolos religiosos en propaganda electoral con relación a la denominada "catedral inconclusa".

En Tepotzotlán, ese mismo año, el uso de la cruz en la propaganda electoral del candidato triunfador.

En Yurécuaro, durante 2007, se presentó una concatenación de hechos: el inicio de la campaña electoral con una misa, guardia en féretro, uso del rosario permanentemente, la participación en festividades religiosas, la conclusión de la campaña con un carro alegórico donde estaban imágenes de la Virgen de Guadalupe, San Judas Tadeo y urnas electorales, así como el agradecimiento expreso a las estructuras religiosas por el apoyo recibido durante la campaña.

El hecho en el que se sustentó la petición de nulidad en el caso Zimapán, en el año 2008, lo constituyen las invitaciones de apoyo a favor de un candidato por parte de los presbíteros de la iglesia local durante la celebración de las misas de las ocho de la mañana y doce del día.

Por lo que corresponde al caso Metepec, en 2009, sustancialmente se invocaron como hechos la participación de la candidata en festividades religiosas y la donación de un castillo pirotécnico.

Mientras que en el caso Toluca, también de ese año, se afirmó la participación de la candidata en festividades religiosas y reuniones con mujeres cristianas.

Los hechos del caso Tepotzotlán, en 2009, fueron la invitación a participar en una procesión derivada de un programa de actividades con motivo de festividades religiosas, así como la pinta de bardas a favor del candidato a un costado de iglesias cristianas.

Cuadro 5

Zamora 2003	Uso de símbolos religiosos en propaganda electoral, con relación a la catedral inconclusa.
Tepotzotlán 2003	Uso de la cruz en propaganda electoral
Yurécuaro 2007	Inicio de campaña con misa, guardia en féretro, uso de rosario, participación en festividades religiosas, carro alegórico con San Judas Tadeo, Virgen de Guadalupe y urnas electorales, y apoyo de estructuras religiosas.
Zimapán 2008	Durante los sermones de las misas de 8:00 h y 12:00 h se invitó a votar por las propuestas de un candidato.
Metepec 2009	Participación de la candidata en festividades religiosas y donación de un castillo pirotécnico.
Toluca 2009	Participación de la candidata en festividades religiosas y reunión con mujeres cristianas.
Tepotzotlán 2009	Participación en procesión (programa) y pinta de barda a un costado de iglesia cristiana.

Fuente: Elaboración propia.

Las pruebas

Una vez establecida la pretensión e identificada la causa de pedir, hagamos referencia a las pruebas.

En el caso Zamora, en lo que interesa, se presentaron copias de quejas administrativas presentadas ante el Instituto Federal Electoral (IFE), una interpelación notarial y copias de la propaganda impresa utilizada por el candidato ganador.

Por su parte, en el caso Tepotzotlán, en el año 2003, se exhibieron informes circunstanciados de hechos levantados por la autoridad administrativa electoral local, fotografías, videos y ejemplares de la propaganda.

En el caso Yurécuaro se aportaron fotografías, notas periodísticas, boletines de prensa en internet y videocintas.

Respecto al caso Zimapán, se presentaron copias de una averiguación previa, así como de la propaganda impresa, fotografías, trípticos y videos.

En Metepec las pruebas ofrecidas fueron fotografías, fe de hechos y un acta circunstanciada elaborada por la autoridad administrativa electoral, así como una videocinta.

Mientras que en el caso Toluca se contó con copias de un expediente de queja administrativa, testimoniales ante notario público, videocintas, fotografías, carteles de las festividades e impresiones de la página web de la candidata.

Por último, en Tepotzotlán, en el año 2009, se presentaron fotografías y un cartel que contenía un programa de actividades religiosas.

Cuadro 6

Zamora 2003	Copias de quejas administrativas, interpelación notarial y propaganda impresa.
Tepotzotlán 2003	Informes circunstanciados, fotografías, videos y ejemplares de la propaganda.
Yurécuaro 2007	Fotografías, notas periodísticas, boletines en internet y videocintas.
Zimapán 2008	Copias averiguación previa, copias propaganda, fotografías, trípticos y videos.
Metepec 2009	Fotografías, fe de hechos, acta circunstanciada y videocinta.
Toluca 2009	Expediente queja administrativa, testimoniales, videos, fotografías, dípticos, carteles de festividades y página web de la candidata.
Tepotzotlán 2009	Fotografías y cartel con programa actividades religiosas.

Fuente: Elaboración propia.

Causal invocada en el estudio de fondo

El eje transversal del análisis que propongo consiste en identificar la causal invocada en el estudio de fondo de cada caso, las que no son idénticas, sino que presentan peculiaridades importantes, no obstante que todas se encaminan a la tutela de principios constitucionales.

Así, en el caso Zamora el estudio de fondo se emprendió analizando los elementos tanto de la causal genérica como de la causa abstracta, sosteniéndose que sustancialmente eran similares.

En el año 2003, en el caso Tepotzotlán, la Sala Superior del TEPJF determinó la nulidad de la elección sobre la base normativa de la causal genérica prevista en la legislación del Estado de México, pero con una interpretación particular que destacaré más adelante.

Por lo que corresponde al caso Yurécuaro, se realizó el estudio desde lo que se ha llamado causal de nulidad de elección por violación de principios constitucionales.

Por su parte, en el caso Zimapán se planteó el análisis de fondo mediante lo que se ha delimitado como causa de invalidez que, por lo demás, es acorde con el posicionamiento de la Sala Superior del TEPJF en el caso Acapulco, como también se verá enseguida.

En los casos Metepec y Toluca el estudio se llevó a cabo a partir de la causal genérica que, reitero, fue adecuadamente tratada por el Tribunal Electoral del Estado de México.

En el caso Tepotzotlán, en 2009, existen expresiones claras que advierten el planteamiento de una causal de nulidad por violación de principios constitucionales.

Cuadro 7

Zamora 2003	Causales genérica y abstracta.
Tepotzotlán 2003	Causal genérica.
Yurécuaro 2007	Causal por violación a principios constitucionales.
Zimapán 2008	Causa de invalidez.
Metepec 2009	Causal genérica.
Toluca 2009	Causal genérica.
Tepotzotlán 2009	Causal por violación a principios constitucionales.

Fuente: Elaboración propia.

Planteamiento

Esta situación peculiar exige analizar, por separado, los elementos que caracterizan cada causal.

Los elementos constitutivos, como se advierte de las sentencias, son los siguientes:

La causal abstracta invocada en el caso Zamora implica la violación de elementos esenciales de una elección democrática, auténtica y libre; la existencia de una afectación determinante a dichos elementos en cualquier etapa del proceso, lo que a su vez pone en duda razonable la credibilidad y legitimidad de los comicios.

Ahora bien, ¿qué sucede con la causal de nulidad por violación de principios constitucionales?, ¿a qué nos enfrentamos en el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán?, ¿cómo tratamos de superar esa —en palabras de Luis Efrén Ríos Vega— "pendiente resbaladiza"?

Un análisis más detallado muestra que fue necesario dar respuesta a tres preguntas básicas: ¿sólo puede plantearse la nulidad de una elección

en los supuestos exclusivamente previstos en la normativa legal, a pesar de que se viole gravemente un principio constitucional?, ¿queda impune la violación de principios constitucionales porque la ley secundaria no prevé expresamente la nulidad? y ¿qué sucede con la plena eficacia y validez de las normas constitucionales, de los principios contenidos en ellas y de los valores superiores que también recogen?

Pues bien, se reconoció la existencia de un vínculo indisoluble entre una prohibición prevista en la normativa secundaria y la violación directa de un precepto constitucional.

Después, se razonó que no obstante la omisión del legislador secundario de regular expresamente en la ley una concreta causa de nulidad —ante la verificación hechos-pruebas de una violación grave y generalizada de los principios rectores de la función y materia electoral—, es posible aplicar las normas de la CPEUM y, en su caso, declarar la nulidad de una elección.

Asimismo, se sostuvo que el Tribunal tenía la firme propensión —y la sigue teniendo— a la normalidad constitucional ante la omisión manifiesta del legislador, dotando de plena validez y eficacia los principios contenidos en la ley suprema, que son rectores de la materia electoral tanto en el ámbito u orden federal como en el local, concretamente el principio histórico de la separación entre el Estado y las iglesias.

Se concluyó que debía eliminarse cualquier obstáculo que atentara, afectara o impidiera que tales principios y sus normas alcanzaran eficacia absoluta.

Ahora bien, en lo que acabo de señalar hay dos aspectos distintos que convendría analizar separadamente. La piedra de toque entre la causa abstracta y la nulidad de elección por violación de principios constitucionales, en tanto que ya no se trata de operaciones de abstracción, sino de la interpretación y aplicación de un principio constitucional, consolida la opinión generalizada de que no pueden validarse en ningún concepto elecciones que transgredan la Constitución.

Por otro lado, la consideración de que la necesaria regulación de las nulidades en textos legales no excluye que cualquier violación de principios

rectores en materia electoral, establecidos en sede constitucional, permita la nulidad del acto, en este caso, la elección.

Es más, en el caso Zimapán se presenta una modificación importante, es decir, de la transfiguración de la causa abstracta a la nulidad de elección por violación de principios constitucionales, se pasa a la causa de invalidez de elección, pero que en esencia comparten la misma finalidad.

¿Cuáles son los elementos que se advierten en la sentencia? Un hecho que refiera violaciones generalizadas y sustanciales, la comprobación plena de ese hecho, el grado de afectación producido dentro del proceso electoral y la determinancia cuantitativa y cualitativa para invalidar la elección.

Resulta conveniente, en este punto, señalar que el caso Zimapán retoma los elementos definidos por la Sala Superior del TEPJF en el caso Acapulco, en el que la máxima autoridad jurisdiccional en la materia señala que los elementos para determinar la invalidez de una elección son los siguientes: la exposición de un hecho que se estime violatorio de algún principio constitucional, la comprobación plena del hecho que se reprocha como grave —destaco la importancia de la calificación y valoración de los hechos y las pruebas—, el grado de afectación que la violación del principio constitucional haya producido dentro del proceso electoral y determinar si la infracción respectiva resulta cualitativa o cuantitativamente determinante para invalidar la elección de que se trate.

Vale la pena advertir que en el voto particular formulado con motivo de la sentencia del caso Zimapán, se adiciona un importante elemento.[12]

Así, en un primer análisis aproximativo, pueden distinguirse las siguientes rutas de nulidad e invalidez, y sus elementos.

---

[12] El magistrado Carlos A. Morales Paulín sostiene que los elementos generales que deben demostrarse fehacientemente para invalidar una elección son la ejecución de los hechos en el desarrollo del proceso; la afectación directa a las normas reguladoras del mismo y la justificación del nexo causal, esto es, se incorpora como requisito para decretar la invalidez la necesidad de verificar un vínculo entre la violación del precepto constitucional con los principios reguladores de las elecciones.

Cuadro 8

Causa abstracta (Zamora)	Causal por violación de principios constitucionales (Yurécuaro)	Causa de invalidez de una elección (Zimapán)	Causa de invalidez de elección (voto particular en el caso Zimapán)
1. Violación de los elementos esenciales de una elección democrática, auténtica y libre. 2. Afectación determinante a dichos elementos en cualquier etapa del proceso. 3. Que ponga en duda la credibilidad y la legitimidad de los comicios.	1. Existencia de un vínculo indisoluble entre una prohibición prevista en la normativa secundaria y la violación directa de un principio constitucional. 2. No obstante que el legislador secundario omita regular expresamente en la ley una concreta causa de nulidad, ante la verificación de una violación grave y generalizada de los principios rectores de la función y materia electoral, es posible aplicar las normas de la Constitución general y, en su caso, declarar la nulidad de una elección. 3. Propensión a la normalidad constitucional, dotando de plena eficacia y validez a los principios contenidos en la ley suprema. 4. Por tanto, se debía eliminar cualquier obstáculo que atentara, afectara, o impidiera que tales principios adquirieran o alcanzaran vigencia o eficacia absoluta.	1. Un hecho que refiera violaciones generalizadas y sustanciales. 2. Comprobación plena del hecho. 3. El grado de afectación producido dentro del proceso electoral. 4. La determinancia cuantitativa y cualitativa para *invalidar* la elección.	1. Demostración fehaciente de la ejecución de los hechos en el desarrollo del proceso. 2. Afectación directa a las normas reguladoras del proceso. 3. Justificación del *nexo causal* entre la violación del precepto constitucional con los principios reguladores de las elecciones.

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 9

Causa de invalidez de elección (caso Acapulco)
La exposición de un hecho que se estime violatorio de algún principio o precepto constitucional. La comprobación plena del hecho que se reprocha. El grado de afectación que la violación del principio constitucional haya producido dentro del proceso electoral. Determinar si la infracción respectiva resulta cualitativa o cuantitativamente determinante para invalidar la elección de que se trate.

Fuente: Elaboración propia.

Por lo que respecta a la causal genérica, si bien en el ámbito federal durante el último proceso electoral no se analizó ningún supuesto de hecho relacionado con símbolos religiosos —en mi opinión—, el caso Iridia Salazar plantea una interpretación que amplía los alcances de las violaciones sustanciales y generalizadas ocurridas durante la jornada electoral, al defenderse la plausibilidad de que comprenda, además, actos u omisiones que produzcan sus efectos el día de la jornada electoral. El elemento clave aquí es salvaguardar la libertad y autenticidad de los comicios.[13]

En los casos Metepec y Toluca, que remiten a la causal genérica desde la normativa estatal,[14] los elementos tomados en consideración fueron: la existencia de irregularidades graves debidamente acreditadas, no reparables desde la preparación del proceso hasta la conclusión de los cómputos, y, además —un aspecto digno de reconocer en la legislación del Estado de México— que en forma determinante vulneren principios constitucionales que deben regir en las elecciones democráticas.

---

13 Un importante análisis de la sentencia en Hurtado (2011).

14 El artículo 299, fracción VI, del Código Electoral del Estado de México señala que: "Cuando se acrediten irregularidades graves y no reparadas, desde la preparación del proceso electoral, hasta la conclusión de los cómputos respectivos y que en forma determinante vulneren los principios constitucionales que deben regir en las elecciones democráticas".

En el caso Tepotzotlán (2003) se planteó la causal genérica. Uno de los puntos centrales de la sentencia consistió en señalar, por vía de la interpretación, que las violaciones sustanciales, generalizadas durante la jornada electoral, determinantes, cometidas por el partido triunfador también podían presentarse durante la preparación de la elección.

Expuesto de manera esquemática:

Cuadro 10

Causal genérica federal (Iridia Salazar)	Causal genérica vigente en el Estado de México (Metepec y Toluca)	Causal genérica en 2003 en el Estado de México (Tepotzotlán)
1. Violaciones sustanciales. 2. Generalizadas. 3. En la jornada electoral [por interpretación se estima que comprende actos u omisiones que produzcan sus efectos el día de la jornada]. 4. En el distrito de que se trate. 5. Plenamente acreditadas. 6. Determinantes para el resultado.	1. Irregularidades. 2. Graves. 3. Acreditadas. 4. No reparables desde la preparación del proceso, hasta la conclusión de los cómputos. 5. Que en forma determinante vulneren principios constitucionales que deben regir en las elecciones democráticas.	1. Violaciones sustanciales. 2. Generalizadas. 3. Durante la jornada electoral [y por interpretación se estableció que durante la preparación de la elección]. 4. Determinantes. 5. Cometidas por el partido triunfador.

Fuente: Elaboración propia.

Como puede verse, se trata de un andamiaje complejo que, de alguna manera, muestra su carácter dinámico, pero sobre todo refleja en cada una de sus vías o rutas un elemento fundamental para la normalidad democrática: el control de la constitucionalidad en materia electoral.[15]

[15] Como ya se vio, aunque una legislación electoral secundaria no mencione la vulneración de principios constitucionales como causa de nulidad, es una exigencia de la propia Constitución (por su carácter normativo), e incluso de la configuración de tribunales electorales como garantes de la legalidad (y *a fortiori* de la constitucionalidad) de los procesos electorales. Esa idea se refuerza por la inevitable ampliación a la Sala Superior del TEPJF del control difuso de la constitucionalidad de las leyes electorales introducidas por las reformas de 2007.

Reflexiones finales

Soy consciente de que algunas ideas pueden sacudir, sin duda, las pacíficas aguas del pensamiento jurídico, enfrentando en varios puntos fuertes resistencias.

La posibilidad de repensar ciertos sacramentos normativos es una victoria que, como ocurrió con Ulises en *La Odisea*, constituye, en sí misma, una nueva aventura en la que su temple debía mantener el rumbo, sobreponiéndose a la seducción y al naufragio.

Conviene recordar que el "Observatorio Judicial Electoral" es un importante ejercicio institucional que permite establecer un diálogo entre los académicos, y principalmente los ciudadanos, con los órganos jurisdiccionales electorales, tanto de la Federación como en los estados, por medio del análisis de sus sentencias, de modo que no será la primera ocasión que me manifieste como un convencido de que los tribunales hablan mediante sus sentencias y se expresan con la solidez y consistencia de su motivación, pues no es lo mismo dar razones, que dar buenas razones o que no dar ninguna razón.[16]

Llegando a este punto, podría cerrarse este estudio con las palabras de don Manuel de Lardizabal y Uribe (2002):

> Conozco la cortedad de mis talentos y toda la dificultad del asunto que he emprendido. Estoy muy distante de creer que he acertado á tratarle con la dignidad y perfección que merece. Sé también, que no faltan en la nación Magistrados sabios, Profesores y Letrados instruidos, capaces por su erudición y talento, no solo de corregir los yerros y defectos en que yo habré incurrido, y de suplir todo lo que falta á este Discurso, que sujeto gustosamente á su censura; sino también de hacer efectiva con las luces que puede ministrarles su experiencia, su prudencia y sabiduría, una reforma de nuestras leyes completa y digna del siglo en que vivimos.

---

16 Para la exposición de esta idea se sigue a Ezquiaga (2006).

Fuentes consultadas

Arbós Marín, Xavier, Jordi Ferrer Beltrán y José María Pérez Collados, eds. 2010. *La laicidad desde el derecho.* Madrid: Marcial Pons.

Atienza Rodríguez, Manuel. 2009. *Reflexiones sobre tres sentencias del Tribunal Electoral: casos Tanetze, García Flores y Yurécuaro*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Bárcena Zubieta, Arturo. 2008. *La prueba de irregularidades determinantes en el Derecho Electoral. Un estudio desde la teoría de la argumentación.* México: Porrúa/Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional.

Caballero Ochoa, José Luis. 2009. *La incorporación de los tratados internacionales sobre los derechos humanos en España y México.* México: Porrúa.

Cançado Trindade, Antônio Augusto. 2007. *Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Esencia y trascendencia.* México: Porrúa/ Universidad Iberoamericana.

Carbonell, Miguel y Pedro Salazar, coords. 2005. *Garantismo. Estudios sobre el pensamiento jurídico de Luigi Ferrajoli.* Madrid: Trotta/ IIJ-UNAM.

Castillo González, Leonel. 2006. *Reflexiones temáticas sobre Derecho Electoral.* México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

—— y Mauro Miguel Reyes Zapata. 2001. *Notas tendentes a la construcción del concepto de causa abstracta de nulidad de elección*. México: inédito.

Córdova, Lorenzo y Pedro Salazar, coords. 2009. *Democracia sin garantes. Las autoridades vs. la reforma electoral.* México: UNAM-IIJ.

Elizondo Gasperín, Ma. Macarita. 2008. *Metamorfosis de la causal abstracta de nulidad de elección en México. (El Juez Constitucional Electoral y la Meta-Causal).* Serie Círculos de Lectura Jurídica. México: Tribunal Electoral del Estado de Puebla.

—— y Maribel Becerril Velázquez. 2007. *Nulidad de Elección (Causales genérica y abstracta).* México: Instituto Electoral del Estado de Campeche.

Ezquiaga Ganuzas, Francisco Javier. 2006. *La argumentación en la justicia constitucional y otros problemas de aplicación e interpretación del derecho.* México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Ferrajoli, Luigi. 2011. *Principia iuris. Teoría del derecho y de la democracia.* Madrid: Trotta.

Ferrer Beltrán, Jordi. 2005. *Prueba y verdad en el derecho.* Madrid: Marcial Pons.

——. 2007. *La valoración racional de la prueba.* Madrid: Marcial Pons.

García Orozco, Juan. 2012. Control de convencionalidad. Conferencia presentada en las "Cuartas jornadas académicas. Jurisdicción y derechos humanos", 22 de marzo, en Morelia, Michoacán.

González Oropeza, Manuel y Carlos Báez Silva. 2010. "Utilización de símbolos, expresiones, alusiones o fundamentaciones de carácter religioso en la propaganda de los partidos políticos y agrupaciones políticas nacionales". *Justicia Electoral* 5 (agosto).

Hitters, Juan Carlos y Oscar L. Fappiano. 2007. *Derecho Internacional de los Derechos Humanos.* Buenos Aires: Ediar.

Huber Olea y Contró, Jean Paul. 2005. *Derecho Contencioso Electoral.* México: Porrúa.

Hurtado Gómez, Ignacio. 2011. *Libertad de expresión y equidad electoral. El caso Iridia Salazar*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Igartua Salaverría, Juan. 2003. *La motivación de las sentencias, imperativo constitucional.* Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Lardizabal Uribe, Manuel de. 2002. *Discurso sobre las penas: contraído a las leyes criminales de España para facilitar su reforma*.

España. Disponible en http://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/discurso-sobre-las-penas-contraido-a-las-leyes-criminales-de-espana-para-facilitar-su-reforma--0/html/fee6ec5e-82b1-11df-acc7-002185ce6064_1.htm#2 (consultada el 22 de octubre de 2012).

Martin, Claudia, Diego Rodríguez-Pinzón y José A. Guevara B., comps. 2006. *Derecho Internacional de los Derechos Humanos.* México: Fontamara/Universidad Iberoamericana/Washington College of Law.

Medina Torres, Luis Eduardo. 2007. "La justicia electoral mexicana y la anulación de comicios, 1996-2005". *Justicia Electoral* 1.

Nieto Castillo, Santiago. 2003, *Interpretación y argumentación jurídicas en materia electoral. Una propuesta garantista.* México: UNAM.

——. 2009. "Nulidad de elecciones por violación a principios constitucionales: reflexiones en torno a la calificación de las elecciones del año 2009". *Contexto Electoral* 1 (abril-junio): 31-5.

Orozco Henríquez, José de Jesús. 2005. Jurisprudencia electoral y garantismo jurídico. En *jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005.* México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Pfeiffer Islas, Mario Ernesto. 2011. *De la libertad religiosa a la nulidad de una elección municipal. El caso Zimapán*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Rey Cantor, Ernesto. 2008. *Control de convencionalidad de las leyes y derechos humanos.* México: Porrúa/Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional.

Ríos Vega, Luis Efrén. 2009. Participación en el Observatorio Judicial Electoral, 10 de noviembre, en Toluca, Estado de México.

——, coord. 2010. *Tópicos contemporáneos de Derechos Políticos Fundamentales.* Madrid: Dykinson.

Sager, Lawrence G. 2007. *Juez y democracia*. Madrid: Marcial Pons.

Sentencia ST-JIN-7/2009. Actor: Partido Revolucionario Institucional. Autoridad responsable: 08 Consejo Distrital del Instituto Federal Electoral en el Estado de Michoacán. Disponible en http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm (consultada el 14 de noviembre de 2011).

——. ST-JRC-15/2008. Actor: coalición "Más por Hidalgo". Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Hidalgo. Disponible en http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm (consultada el 14 de noviembre de 2011).

——. ST-JRC-068/2009 y ST-JRC-069/2009. Actores: Partido de la Revolución Democrática y Partido Acción Nacional. 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 14 de noviembre de 2011).

——. ST-JRC-94/2009 y ST-JRC-119/2009. Actores: Partidos del Trabajo y Acción Nacional. 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 14 de noviembre de 2011).

——. ST-JRC-98/2009 y ST-JRC-102/2009. Actores: Partido del Trabajo y Partido Acción Nacional. 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 14 de noviembre de 2011).

——. ST-JRC-57/2011. Actor: Partido Revolucionario Institucional. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Hidalgo. Disponible en http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm (consultada el 4 de mayo de 2012).

——. SUP-JRC-069/2003. Actor: Partido Acción Nacional. Autoridad responsable: Pleno del Tribunal Electoral del Estado de México. Disponible en http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm (consultada el 14 de noviembre de 2011).

——. SUP-JRC-604/2007. Actor: Partido Revolucionario Institucional. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Michoacán. Disponible en http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm (consultada el 14 de noviembre de 2011).

——. SUP-JRC-165/2008. Actor: coalición "Juntos salgamos adelante". 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 14 de noviembre de 2011).

——. SUP-REC-034/2003. Actor: Partido de la Revolución Democrática. Autoridad responsable: Sala Regional de la Quinta Circunscripción Plurinominal del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm (consultada el 14 de noviembre de 2011).

——. TEEM-JIN-049/2007 y TEEM-JIN-050/2007, acumulados. Actores: Partido Acción Nacional y 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 (consultada el 14 de noviembre de 2011).

Taruffo, Michele. 2005. *La prueba de los hechos.* Madrid: Trotta.

——. 2009. La motivación de la decisión sobre los hechos. Conferencia presentada en el taller "Otras cinco lecciones mexicanas", 19 de junio, en Morelia, Michoacán.

Tesis Jurisprudencial Núm. 18/2007. Pleno. ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. JUNTO CON LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS INTEGRA BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. Disponible en http://www.scjn.gob.mx/pleno/SecretariaGeneralDeAcuerdos1/TesisJurisprudencialesdelPleno/2007/13TJ18-2007.pdf (consultada el 25 de octubre de 2012).

Vado Grajales, Luis Octavio. 2011. "La argumentación judicial electoral en México. El caso Yurécuaro". *Justicia Electoral* 8 (diciembre): 313-37.

Waluchow, Wilfrid J. 2009. *Una teoría del control judicial de constitucionalidad basada en el common law. Un árbol vivo.* Madrid: Marcial Pons.

Zamacona Madrigal, Jorge Alberto y Martha Margarita García Rodríguez. 2011. "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". *Justicia Electoral* 7 (junio): 257-85.

Zagrebelsky, Gustavo. 2005. *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia.* Madrid: Trotta.

El Tribunal Electoral de Guerrero. A veinte años de distancia

Electoral Tribunal of Guerrero State. Twenty years of life

Raúl Calvo Barrera (México)*

Fecha de recepción: 1 de febrero de 2012
Fecha de aceptación: 29 de junio de 2012

Resumen

El presente trabajo tiene como finalidad hacer una recapitulación de los veinte años de existencia del Tribunal Electoral del Estado de Guerrero (TEEG), desde su entrada en operación en 1992. Para ello, se expone el marco normativo que ha servido de soporte institucional al funcionamiento de este Organismo Jurisdiccional. Posteriormente, se hace una descripción tanto de los orígenes de los magistrados electorales como de la productividad y participación del Tribunal en los procesos comiciales. Finalmente, se presentan las resoluciones relevantes que han marcado la trayectoria del órgano de justicia electoral local y se reflexiona sobre los retos que la institución tendrá en los años por venir, tanto en su dinámica interna como en relación con el sistema político guerrerense.

Palabras clave: Tribunal Electoral, procesos electorales, marco normativo, integración, productividad, sentencias, estado de Guerrero.

---

* Licenciado en Derecho por la UAGRO, y en Ciencias Políticas por la UNAM. Especialista en justicia electoral por el CCJE del TEPJF. Maestro en Derecho Electoral por la Universidad Americana de Acapulco. Consejero del Instituto Electoral del Estado de Guerrero. calvobarrera72@hotmail.com.

Abstract

This paper aims to sum up the 20 years of the Electoral Court of the state of Guerrero since its beginning in 1992. To do this, it is presented the regulatory framework that has served as institutional support for the operation of the judicial organ. Subsequently, the origin of the electoral magistrates and their productivity and court involvement in electoral processes are described. Finally, we present the relevant resolutions that have marked the history of the local electoral justice organ and we reflect on the challenges that the institution will have in the upcoming years, both in its internal dynamics and related to Guerrero's political system.

Keywords: Electoral Tribunal, electoral processes, regulatory framework, integration, productivity, judgments, state of Guerrero.

Introducción

Guerrero fue una de las primeras entidades federativas en contar con un Organismo Jurisdiccional encargado de resolver los litigios político-electorales. El diseño institucional de integración y funcionamiento que lo caracterizó en su primera época fue particularmente novedoso para los estándares normativos de aquellos años. En mayo de 1992 entró en la escena política de Guerrero un Tribunal que se apartaba de sus pares en los estados y en la Federación por tres elementos fundamentales:

1. Bajo el principio de buscar un perfil jurídico profesional de sus titulares, el diseño institucional contó con la colaboración de los tres poderes públicos clásicos.
   Un magistrado del Poder Judicial presidía, por ley, el Tribunal; un magistrado del Tribunal Contencioso Administrativo (TCA) —Poder Ejecutivo— formaba parte del Pleno; y el Legislativo podía nombrar a un notario para completar la integración —como ocurrió en los hechos— si el presidente de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos (CODDEHUM) no se incorporaba al Tribunal.
2. Si las resoluciones del TEEG eran aprobadas por unanimidad de los tres magistrados integrantes del Pleno, el Congreso del estado no podía modificar sus fallos.
3. Se daban garantías de independencia a los jueces instructores, con lo que se protegía también la sustanciación de los juicios (Crespo 1996, 121-8).

Para un análisis comparativo de las legislaciones y de las autoridades electorales en las entidades federativas de aquellos años es pertinente revisar el trabajo de José Antonio Crespo, *Votar en los estados* (1996); aunque hay que advertir que existen inconsistencias en el texto, por ejemplo, la afirmación de que la normativa electoral de 1992 no especificaba cómo

se nombraba al presidente del Tribunal, cuando la Constitución y el propio código electoral señalaban con precisión que el presidente de ese Organismo Jurisdiccional sería el magistrado designado por el Pleno del Tribunal Superior de Justicia (TSJ).

La primera integración del TEEG duró hasta 1996 y sentó las bases de operatividad y funcionamiento de la incipiente maquinaria jurisdiccional. Con la creación del organismo comenzó en la entidad la era de la "judicialización de la política", o lo que es lo mismo, los esfuerzos por conformar un tercer andamiaje institucional imparcial que resolviera los conflictos eminentemente políticos derivados de las lides comiciales, con criterios inspirados en el conocimiento jurídico.

La institución formó parte del programa de modernización de la administración *ruizmassieuista*, que con el tiempo se convertiría en una vía privilegiada para resolver la conflictiva política derivada de los resultados electorales, y vendría a constituirse en un actor importante de la gobernabilidad estatal. Aquí me permito sugerir una hipótesis que requiere una investigación profunda: la instauración y el funcionamiento del Órgano Jurisdiccional electoral ha servido para erradicar —o casi conseguirlo— los conflictos poselectorales y ha contribuido a privilegiar y promover la cultura de la legalidad en la entidad. La relevancia del cuerpo de la Judicatura electoral para otorgar estabilidad al sistema político guerrerense se manifiesta en el incremento del número de asuntos conocidos por el Tribunal, conforme se han llevado a cabo los procesos electorales; lo que representa un signo de la confianza depositada en él por los actores políticos nativos.

El TEEG, en estos 20 años de existencia, ha tenido cuatro integraciones relevantes derivadas de modificaciones al marco constitucional y legal ocurridas en los años 1992, 1996, 1998, 2004, 2007-2008 y 2011. Los apartados siguientes tratarán de los cambios al marco normativo, pero sobre todo harán una radiografía de su funcionamiento y productividad, de los criterios relevantes y los retos de la impartición de justicia electoral en Guerrero.

Las transformaciones del andamiaje normativo

El código electoral de 1992 instituía un Tribunal con magistrados numerarios que trabajaban en Pleno, en única instancia, y cuyas funciones relevantes consistían en resolver tres tipos de medios impugnativos (los recursos de revisión, apelación e inconformidad) e imponer sanciones a los partidos políticos por las faltas cometidas durante los procesos electorales. Aquel primer TEEG se caracterizaba porque la designación formal de los togados correspondía a los plenos de los respectivos órganos jurisdiccionales: el TSJ y el TCA, así como al presidente de la CODDEHUM, y en sus excusas, la legislatura nombraba al tercer magistrado de entre los notarios públicos en funciones.

Este diseño fue profundamente novedoso y único en la República mexicana, ya que ninguna entidad federativa tenía tal mixtura en la integración organizacional de esa instancia de justicia. En ese entonces los estados seguían la pauta de designación del Poder Ejecutivo y del Legislativo, o bien los partidos, por medio de sus diputados, elegían exclusivamente a los magistrados electorales, como sucedía en los casos de Michoacán o Guanajuato, por citar dos ejemplos relevantes.

El primer TEEG, de carácter no permanente y uninstancial, tuvo la virtud de constituirse en un órgano colegiado que actuaba en Pleno y cuyos expedientes se conocían por turno; si los fallos de fondo para resolver los recursos de inconformidad eran aprobados por unanimidad de votos, no podían ser revisados o revocados por el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados. Lo anterior sucedió con la elección de gobernador en 1993, cuando el colegio electoral únicamente homologó la resolución del Tribunal mediante decreto, procediendo a ratificar la validez de los comicios y a declarar gobernador electo al ganador de la contienda. Con ello se suprimía la heterocalificación política en la elección del Poder Ejecutivo y se iniciaba el camino de la calificación jurídica en los procesos comiciales. Este diseño de justicia electoral local tenía bases más sólidas que el correspondiente al instrumentado en el ámbito federal, por lo que el Órgano

Jurisdiccional de Guerrero de 1992, además de ser autónomo en sus resoluciones, constituía un Tribunal de pleno derecho y sus fallos podían quedar firmes e inatacables.

Para garantizar la imparcialidad en la administración de la justicia electoral, por mandato constitucional y legal, los candidatos a magistrados debían pasar por tres filtros específicos: no haber tenido cargo alguno de elección popular en los 10 años anteriores a la designación; no desempeñar ni haber ejercido cargo de dirección nacional, estatal o municipal en algún partido político en ese mismo lapso; y no haber sido funcionario de asignación del gobernador en los últimos cinco años.[1] De conformidad con el código electoral, los magistrados durarían en su cargo ocho años, con posibilidades de reelección.

Desde su fundación, el Tribunal se estructuró con magistrados, jueces instructores, secretarios de estudio y cuenta, actuarios, secretario general, secretario administrativo y demás personal auxiliar, según lo establecía el primer Reglamento Interior del Tribunal Electoral del Estado de Guerrero (RITEEG, artículo 1).[2] En este sentido, la Constitución local señalaba que para el adecuado ejercicio de sus funciones, el TEEG contaría con un cuerpo de magistrados y jueces instructores, "los cuales serán independientes y responderán sólo al mandato de la Ley" (CPGRO, artículo 25).

Además, el reglamento regulaba lo relativo a la ejecución de programas de capacitación electoral para la formación del personal jurídico del Tribu-

---

1 Los demás requisitos que deberían cumplir los aspirantes al cargo de magistrado electoral son los referentes a la persona (ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos; no tener más de 65 años de edad ni menos de 30 el día de la designación; gozar de buena reputación y no haber sido condenado por algún delito, salvo los de carácter no intencional o imprudencial), el inherente al conocimiento (contar con el título de licenciado en Derecho durante mínimo cinco años), a la residencia (haber habitado en el estado durante los últimos cinco años) y el requisito instrumental (estar inscrito en el registro estatal de electores y contar con credencial para votar).

2 Desde su fundación, el Tribunal contó con los servicios de dos dependencias administrativas relevantes para preservar la memoria institucional del organismo y la recepción ágil y ordenada de los documentos y medios de impugnación: el archivo jurisdiccional y la oficialía de partes.

nal y las funciones inherentes del Centro de Documentación, cuyo responsable era el coordinador de aquellos programas (RITEEG, artículo 22).

Con la reforma electoral de mayo de 1996, se modificaron sustancialmente las bases de operación e integración del Tribunal, para dar inicio a su Segunda Época. Pasó de ser un cuerpo colegiado en única instancia a tener una Sala Central (que revisaba las actuaciones del Consejo Estatal Electoral) y cuatro Salas Regionales competentes para revisar las actuaciones de los consejos distritales y municipales, de acuerdo con un criterio geográfico de distribución del trabajo.[3] En cada una de ellas su titular era un magistrado. Pero también el TEEG contaba con una Sala de Segunda Instancia integrada por los magistrados de las Salas, para revisar de manera colegiada las determinaciones adoptadas en las Salas Central y Regionales.

De ahí que el juzgador que emitía su resolución en primera instancia, en su Sala respectiva, no podía integrar la de segunda instancia porque su fallo sería analizado por sus pares integrantes de las otras Salas. El Tribunal, entonces, pasó de tener tres miembros a cinco, y se erigió como la máxima autoridad electoral local al desaparecer en definitiva los principios de heterocalificación política en la elección de gobernador y ayuntamientos; y de autocalificación política en los comicios de diputados locales; con la salvedad de que sus determinaciones podían ser revisadas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), situación que ocurrió a partir del proceso electoral de gobernador en 1998-1999.

El procedimiento de designación de los togados cambió radicalmente para dejar en manos de los diputados esa delicada atribución. En este sentido, los miembros de la Judicatura electoral guerrerense serían nombrados por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes en sesión a propuesta de las fracciones parlamentarias, sin la existencia de cri-

[3] La primera Sala Regional conocía de lo acontecido en los distritos del I al VII; la segunda, del VIII al XIV; la tercera, del XV al XXI; y la cuarta, del XXII al XXVIII.

terios objetivos para su designación, por lo que el procedimiento permitía un amplio margen de discrecionalidad. La reforma de 1996 no modificó la normativa respecto a la duración de los magistrados en el cargo, aunque sí permitió la renovación total de los miembros de la Judicatura electoral. Al TEEG se le dieron más facultades (como la de resolver los recursos de reconsideración y los conflictos laborales de este órgano con sus respectivos servidores, entre otros). El presidente de la institución sería electo por el Pleno, de entre los magistrados, por un periodo determinado, pudiendo ser reelecto. Con la reforma de 1998, los aspirantes al cargo de magistrado, además de cumplir con los requisitos establecidos en 1992, no deberían haber sido registrados como candidatos a cargos de representación popular durante los cinco años anteriores a la designación, y, de preferencia, deberían tener conocimientos en materia electoral.

El cambio normativo de 1998, además de establecer nuevos requisitos para la Judicatura electoral, permitió que el organismo contara con legislaciones especializadas para su aplicación, como la Ley Orgánica del Tribunal Electoral del Estado de Guerrero (LOTE) y la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Guerrero (LSMIMEEG).

La reforma de 2004 cambió el periodo de duración de los magistrados al establecer que los electos durarían en su cargo cuatro años, con una sola posibilidad de ratificación. Determinó que el presidente del organismo duraría dos años, sin reelección. Y sentó las bases normativas del servicio profesional de carrera, al facultar la LOTE al TEEG para expedir el respectivo estatuto. Durante ese año se renovó casi en su totalidad el Tribunal, ya que sólo permaneció en el cargo una magistrada proveniente de la segunda integración —ocupó la Sala Central— y se renovaron las cuatro Salas Regionales. Iniciaría así la tercera integración del Organismo Jurisdiccional.

Pero la reforma electoral más emblemática de la primera década del siglo XXI fue la ocurrida a finales de 2007 y principios de 2008. En diciembre de 2007 se publicó el decreto con las reformas constitucionales en materia electoral. Se modificó sustancialmente el artículo 25 constitucional pa-

ra establecer que el Tribunal funcionaría en Pleno, en una Sala de Segunda Instancia y en cinco Salas unitarias; que estaría conformado por cinco magistrados numerarios y dos supernumerarios; y que el presidente del TEEG sería designado de entre los magistrados propietarios, por cuatro años y sin derecho a reelección.

Además, la reforma constitucional amplió las atribuciones del Tribunal al conocer del juicio electoral ciudadano (JEC), es decir, el medio de impugnación que pueden interponer los ciudadanos para proteger sus derechos político-electorales en la esfera local, así como los militantes partidistas contra actos violatorios del marco normativo de los propios institutos políticos que lleven a cabo sus dirigencias nacionales, estatales, distritales o municipales. Asimismo, la Constitución estableció la competencia del Tribunal para resolver los conflictos laborales ocurridos entre el instituto electoral, el propio TEEG y sus respectivos servidores; reconoció en la norma suprema los recuentos totales o parciales de votos en sede jurisdiccional, además de la generación de la jurisprudencia obligatoria para las autoridades electorales locales.

La reforma a la legislación secundaria en materia del Tribunal vino a fortalecer su estructura institucional al crearse nuevas unidades administrativas, como la Secretaría de la Contraloría Interna y las coordinaciones del Servicio Profesional Electoral, de Comunicación Social, de Estadística y Jurisprudencia Electoral, así como la Unidad de Enlace Institucional. Pero el marco legal también profundizó las atribuciones del organismo. Por ejemplo, la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero (LPCEG) faculta al TEEG para resolver los conflictos derivados de los procedimientos de elección de los comités ciudadanos, los de referendos y plebiscitarios (LPCEG, artículos 21, 32 y 106).

Una innovación por demás destacable se refiere a los lineamientos para la selección y designación de los magistrados electorales por parte de los miembros de la Cámara de Diputados, según las bases siguientes:

1. El Congreso debe emitir una convocatoria pública.
2. La Comisión de Gobierno del Congreso elaborará una lista con los aspirantes que cumplieron los requisitos y señalará la razón por la que los demás fueron descalificados.
3. Los aspirantes deberán presentar un examen de conocimientos políticos y jurisdiccionales electorales que confeccionará y calificará una institución académica de reconocido prestigio nacional.
4. Realizadas las evaluaciones, la institución académica elaborará un dictamen individual y sucesivo de los candidatos a magistrados electorales e integrará una lista final con los resultados de la evaluación aplicada.
5. La comisión de gobierno propondrá al Pleno, para que se aprueben como magistrados propietarios, a los cinco aspirantes que hayan obtenido el mayor promedio en la evaluación practicada, y como supernumerarios a los dos aspirantes siguientes de la lista final (LOTE, artículo 16).

Hay que señalar que las reglas de evaluación para la procedencia de la ratificación de los magistrados ya fueron utilizadas en la conformación de la cuarta integración del Tribunal, que arrancó en 2008. Asimismo, el examen de conocimientos se aplicó para seleccionar al segundo magistrado supernumerario. En ese año, el Congreso designó como magistrado numerario al primer supernumerario de la anterior integración, y nombró al segundo magistrado supernumerario para cubrir la vacante respectiva.

El TEEG volvió al esquema de trabajo por turno, al desaparecer la competencia distrital para conocer de los asuntos, con lo que propició una homogeneidad en las cargas laborales y acentuó el carácter de pares de los togados con la desaparición del lugar de privilegio que implicaba ocupar la titularidad de la Sala Central, porque necesariamente conocería de la revisión de las actuaciones del Pleno del Consejo Estatal Electoral con motivo de la elección de gobernador. Además, la modificación organizativa

permitió corregir el modelo de revisión: en el esquema anterior, el magistrado de la Sala Central —un solo individuo— revisaba las resoluciones emitidas por el cuerpo colegiado, constituido por el Consejo Estatal Electoral —nueve personas—, lo que era incongruente. Ahora, la Sala de Segunda Instancia, una colegialidad jurisdiccional, analiza y valora las determinaciones del Consejo General del Instituto Electoral con motivo de la preparación y organización de los comicios de gobernador, ayuntamientos y diputados locales.

En septiembre de 2011 se registraron dos modificaciones más en el marco normativo de los titulares del Tribunal. En la primera, los aspirantes a juzgadores electorales dejarán de reunir los requisitos exigidos para ser magistrados del TSJ y únicamente cumplirán con lo establecido en la LOTE. En la segunda, la actual integración del Tribunal prorroga sus funciones hasta noviembre de 2012, una vez concluido el proceso electoral de ayuntamientos y diputados.

De acuerdo con la normativa electoral actual, el TEEG es uno de los 27 tribunales de ese tipo que existen en el país (González 2010, 100); forma parte de los 15 organismos que no se encuentran adscritos al Poder Judicial local; es uno de los tres órganos, junto con los de Campeche y Guanajuato, que todavía presentan doble instancia; es uno de los siete casos que cuentan con cinco magistrados numerarios, y pertenece a la categoría mayoritaria (dos terceras partes) de tribunales o salas electorales en los que sus titulares duran menos de seis años en el cargo; en este caso cuatro, aunque con una posibilidad de ratificación.

El Tribunal Electoral en movimiento: integración, participación en procesos electorales y productividad

El TEEG cumple 20 años de funcionamiento. Históricamente lo han integrado 16 magistrados numerarios y seis supernumerarios,[4] y esa alta res-

[4] Dos abogados han ocupado tanto la cartera de magistrado supernumerario como la de numerario.

ponsabilidad ha recaído en 20 ciudadanos. Los orígenes profesionales, académicos y regionales han sido diversos, pero todos han tenido algún grado de afinidad personal o profesional hacia algún personaje de la élite política guerrerense, o vínculos significativos con fracciones partidistas con peso específico.

De acuerdo con el cuadro 1, los juzgadores electorales antes de serlo ocupaban diferentes profesiones jurídicas. La mitad de ellos venían desempeñando una labor jurisdiccional como magistrados, jueces o proyectistas en el Poder Judicial, en el Ejecutivo (TCA) o en el propio Tribunal Electoral. Quince por ciento habían sido consejeros electorales estatales o vocales del Instituto Federal Electoral (IFE). Otro tanto había ocupado carteras jurídicas o directivas en el Congreso local, y el 20% restante se dedicaba al ejercicio libre de la profesión. De los 20 casos, únicamente una cuarta parte tenía experiencia en la administración de justicia electoral. En dos casos habían sido profesores de derecho en la Universidad Autónoma de Guerrero (UAGRO).

Por lo tanto, existe una amalgama de modelos de reclutamiento que han alimentado la estructura jerárquica y organizativa de este órgano constitucional autónomo. Por un lado, se tiene una porción importante de juzgadores que han estado inmersos en el modelo burocrático de la magistratura —han tenido una antigüedad relevante en cargos judiciales— antes de asumir la toga electoral; y por el otro, han provenido del modelo profesional, es decir, del foro y demás actividades liberales de la abogacía, sin estar adscritos a ningún órgano jerárquico de decisión judicial. Otra porción provenía de responsabilidades administrativas electorales, esto es, se dedicaba a la organización de los comicios locales y federales.

Cuadro 1. Ocupaciones antes de acceder a la magistratura electoral (1992-2012)

Actividad desempeñada	Porcentaje (%)	Número de casos
Funcionarios jurisdiccionales	25	5
Funcionarios jurisdiccionales y servidores del TEEG	15	3
Funcionarios del Congreso	15	3
Abogados, notarios	20	4
Funcionarios administrativos electorales	15	3
Servidores del TEEG	10	2
	100	n = 20

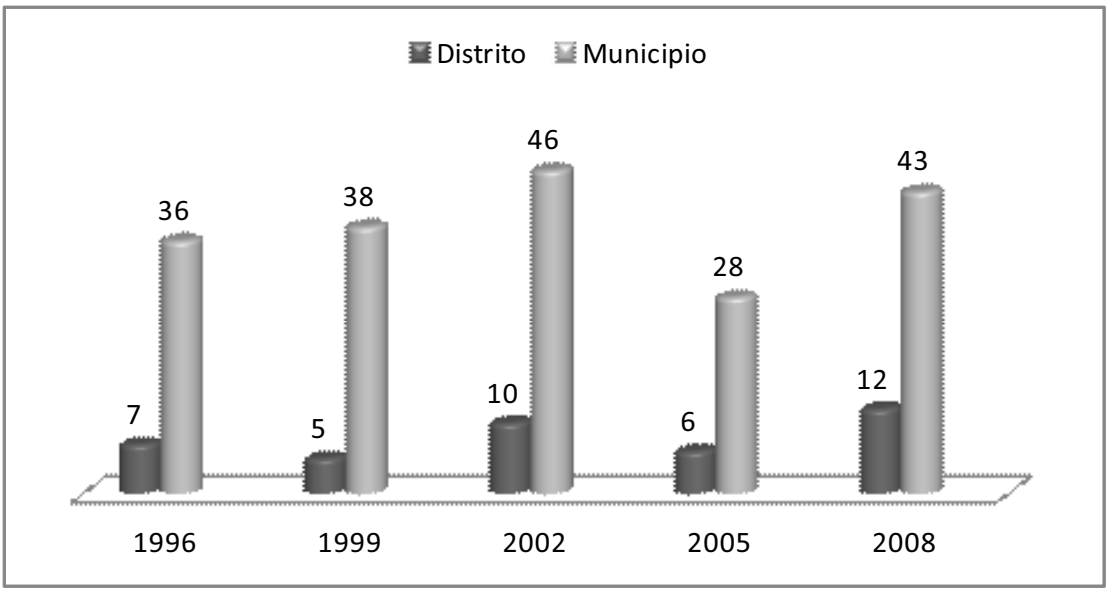
Fuente: Elaboración propia.

En cuanto a su formación académica, 75% había estudiado la carrera de Derecho en la UAGRO y los demás en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Respecto a su lugar de nacimiento, 25% eran originarios de una entidad distinta a Guerrero. Y de los nativos, cuatro juzgadores nacieron en Chilpancingo, cuatro en Acapulco, tres provienen de Tierra Caliente, dos de la Costa Chica, uno de la Costa Grande y uno de la zona Norte (véase el anexo).

Por otra parte, el estado numérico de la conflictividad litigiosa electoral se puede conocer por medio de la gráfica 1. Si se toman como referente las impugnaciones ocurridas en las elecciones de ayuntamientos y diputados locales por medio del juicio de inconformidad en una serie de cinco procesos electorales, es pertinente señalar que fueron las elecciones de 2008 las que registraron el mayor número de distritos impugnados en la historia de las lides electorales contemporáneas. Casi en la mitad de esas demarcaciones uninominales (42.85%) hubo alguna pretensión jurídica de modificar los resultados. En el plano de las elecciones municipales, los comicios realizados en 2002 han sido los que han generado, a la fecha, el mayor nú-

mero de controversias jurídicas, derivado de interpretaciones diversas a la fórmula de asignación de regidores, a la inelegibilidad de algún candidato o porque se actualizaba alguna causal de nulidad de casillas. En ese año, de los 76 municipios existentes, en 46 (60.53%) se buscó una salida jurídica a la conflictiva electoral.

Gráfica 1. Número de distritos y municipios con juicios de inconformidad por proceso electoral (1996-2008)



Fuente: Elaboración propia con datos de TEEG 1996; 1999b; 2002; 2005b; 2008.

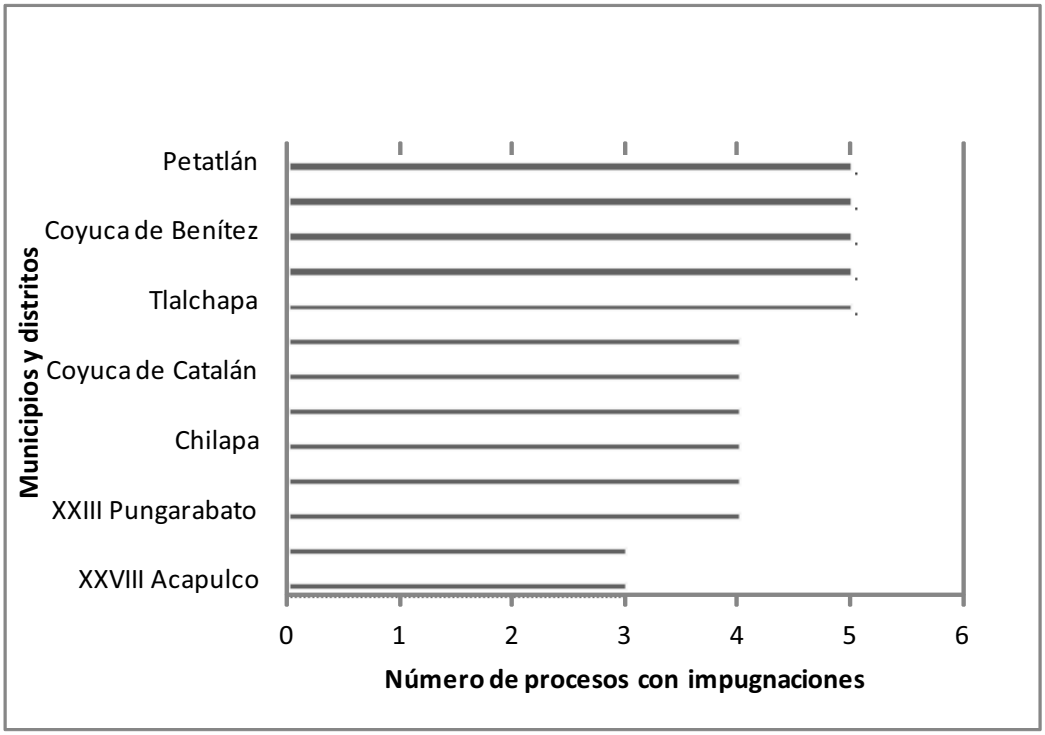
En la gráfica 2 se aprecian los municipios y distritos que durante ese periodo han propiciado la interposición de juicios de inconformidad, proceso tras proceso. De ese universo, los municipios "más conflictivos", diacrónicamente hablando, han sido los pertenecientes a la Costa Grande y Tierra Caliente, pero sin olvidar a dos municipios de la zona Centro, uno de la Costa Chica y Acapulco. En 10 municipios en total se ha concentrado la producción de demandas de inconformidad durante los últimos cinco procesos comiciales de ayuntamientos registrados en la entidad.

En materia de elecciones de diputados por el principio de mayoría relativa, los picos históricos de reiteración de litigio electoral se han ubica-

do en un distrito de Tierra Caliente (Pungarabato) y dos de Acapulco (uno urbano y uno rural).

La gráfica 2 da cuenta entonces de que el *mapa* impugnativo guerrerense ha abarcado destacadas porciones de la geografía suriana, aunque sin englobar a la totalidad de los distritos o municipios en cada proceso electoral. Sin embargo, las notas álgidas de la contienda litigiosa se han registrado recurrentemente en las zonas del occidente y el sur del territorio guerrerense.

Gráfica 2. Municipios y distritos impugnados reiteradamente en cada proceso electoral entre 1996 y 2008 (juicios de inconformidad)



Fuente: Elaboración propia con datos de TEEG 1996; 1999b; 2002; 2005b; 2008.

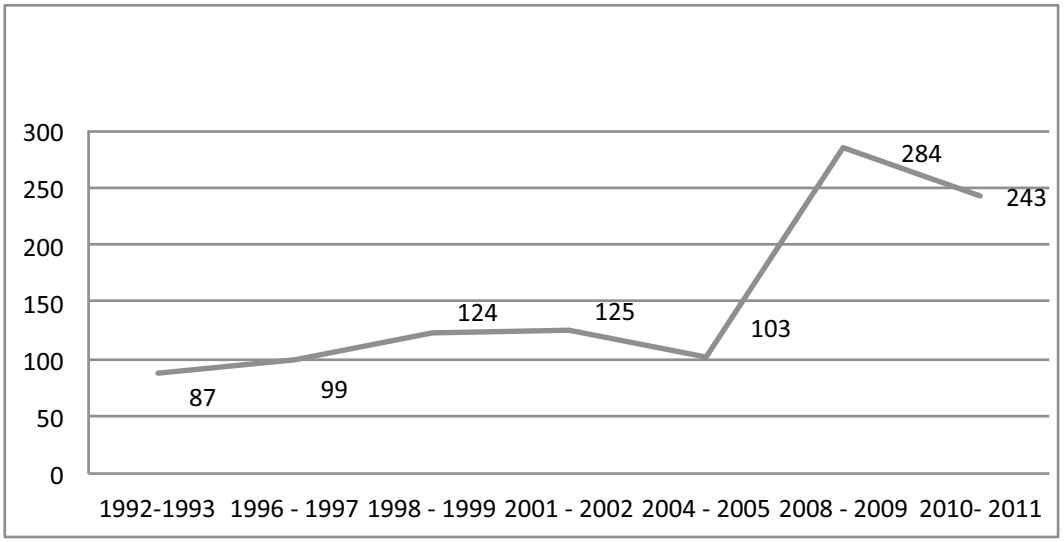
Respecto a la productividad, el TEEG ha conocido y resuelto un número cada vez mayor de asuntos, sin caer en ningún momento en rezago judicial por la propia naturaleza de los litigios electorales. Al revisar la gráfica 3 es posible observar que el Órgano Jurisdiccional ha tenido desde su fun-

dación una carga de trabajo considerable. Volumen que ha crecido (aunque con altibajos) hasta formar una tendencia nítida. Si durante el primer proceso electoral en el que participó —el de gobernador de 1992-1993—, tres magistrados resolvieron 27 medios de impugnación, en la elección de ayuntamientos y diputados de 1993 lo hicieron con 60 recursos de inconformidad. Diecisiete años después, cinco magistrados han conocido 243 asuntos durante el bienio de 2010-2011, incluidos los juicios promovidos con motivo de la más reciente elección de gobernador.

En el crecimiento de las cargas laborales han tenido incidencia dos factores preponderantes, además de la confianza de las piezas relevantes del sistema político local. El primer factor consistió en la introducción de un nuevo juicio en la serie de mecanismos impugnativos que conoce el Tribunal, con motivo de la reforma constitucional y electoral de 2007-2008. El JEC vino a oxigenar la maquinaria jurisdiccional electoral, ya que durante el proceso comicial de ayuntamientos y diputados de 2008 se interpusieron 121 demandas de este medio impugnativo contra diversos actos u omisiones de los partidos en su vida interna. El otro factor a considerar lo constituye la nueva "vitalidad" que ha alcanzado el recurso de apelación para inconformarse con determinaciones administrativas de los organismos electorales.

Hasta antes de la elección de gobernador de 2011 se habían acumulado 70 recursos de apelación. Pero con motivo de esta última contienda electoral, las Salas unitarias y la Sala de Segunda Instancia conocieron 210 demandas de apelación, en su mayoría contra actos derivados de los procedimientos administrativos sancionadores y otros actos administrativos de los consejos del instituto electoral local. La mayoría de los asuntos se relacionaron con actos presuntamente ilegales e injuriosos de campaña: negativa a la concesión de medidas cautelares, promoción personalizada y entrega de tarjetas con fines electorales, presuntos actos anticipados de precampaña y campaña, actos organizativos de la elección, destrucción y sustracción de propaganda electoral, uso de símbolos estatales, además de fijación de propaganda en lugares no permitidos por la ley (TEEG 2011c).

Gráfica 3. Medios de impugnación resueltos por el TEEG (1992-2011)



Fuente: Elaboración propia con datos de TEEG 1993; 1996; 1999a; 1999b; 2002; 2005a; 2005b; 2008; 2011a; 2011c.

Históricamente, el TEEG ha actuado como un árbitro imparcial que se ha dedicado a sustanciar y resolver las pretensiones jurídicas de las entidades de interés público relevantes en cada proceso electoral: los partidos políticos y sus coaliciones. Por eso, a diferencia de su par federal, ha jugado fundamentalmente un papel de *fiel de la balanza* en las contiendas políticas por la búsqueda de espacios de representación y de poder entre las élites participantes en la renovación de la silla ejecutiva, los espacios edilicios y el parlamento local; pero en menor medida ha logrado constituirse como garante de los derechos político-electorales de los ciudadanos, en especial de los militantes que integran las organizaciones partidistas o que se encuentran en una relación de subordinación respecto de algún órgano partidario o autoridad política. Esto es resultado, en parte, del diseño operativo del Tribunal, ya que su competencia se encuentra casi reducida a la calificación jurídica de los procedimientos electorales. Pero también a que las normas relativas a las faltas administrativas cometidas por los ciudadanos no se han aplicado en el quehacer contencioso administrativo electoral.

En la gráfica 4 se aprecia la distribución porcentual de todos los asuntos conocidos y resueltos por el TEEG desde 1992, en un periodo de 19 años. Cabe resaltar que el recurso de revisión era un medio de impugnación de carácter administrativo, pero el cual podía conocer el Tribunal si la demanda se presentaba dentro de los cinco días anteriores a la jornada electoral y si guardaba relación con un juicio de inconformidad. Hasta el 1 de enero de 2008, año en que fueron derogadas las normas relativas a ese recurso, el Organismo Jurisdiccional conoció de 28 medios impugnativos de este tipo. El recurso de apelación sirve para inconformarse con las determinaciones que emitan los consejos electorales del Instituto Electoral de Guerrero, ya sea durante el periodo interprocesal (exclusivamente contra actuaciones del Consejo General) o en el desarrollo del proceso comicial. Hasta 2011, el Tribunal había resuelto 280 de estos recursos. De ese monto, 97.5% corresponde a demandas de apelación interpuestas por los partidos o las coaliciones. Lo demás se refiere a peticiones de los ciudadanos.

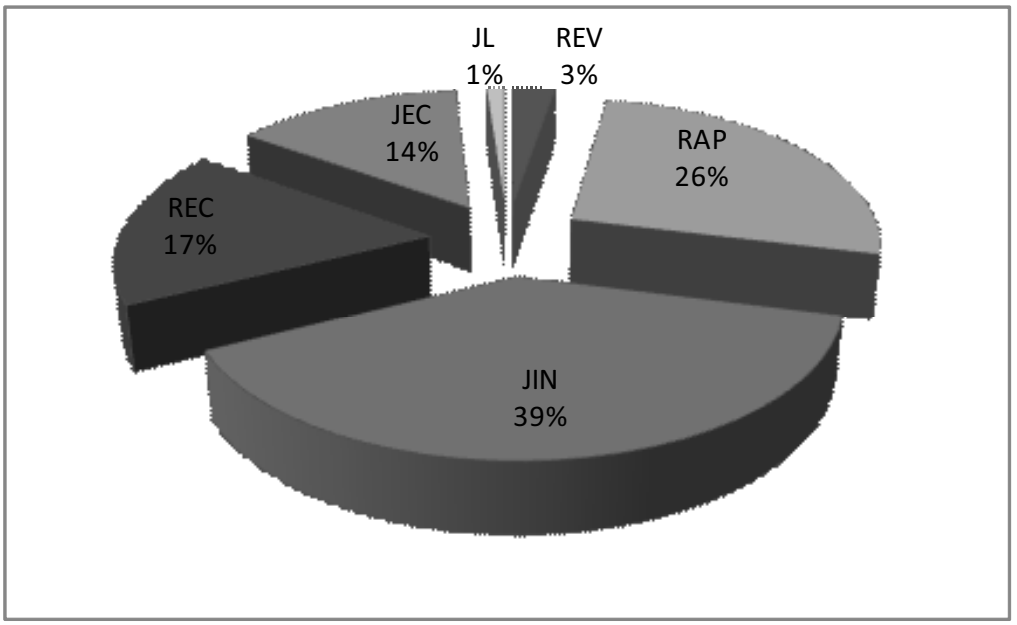
La mayor parte del volumen total de asuntos corresponden a los juicios de inconformidad (412), los recursos de apelación (280) y los juicios de reconsideración (184). Los primeros se interponen para impugnar los resultados consignados en las actas de cómputo estatales o distritales, las declaraciones de validez y entrega de las constancias respectivas a los ganadores de las elecciones, por nulidad de la votación emitida en casillas o por nulidad de una elección. Los terceros se interponen para revisar las sentencias emitidas por las salas unitarias en los juicios de inconformidad (JIN) y sirven como mecanismos para controlar los alcances, las argumentaciones e interpretaciones fijadas en la primera instancia. Son medios impugnativos exclusivos de los partidos y sus candidatos, y constituyen las únicas vías idóneas locales para revertir los resultados comiciales o para corregir los errores aritméticos cometidos en las actas de cómputo o al momento de la asignación de regidores en los espacios municipales, así

como en la interpretación de la fórmula de asignación de diputados por el principio de representación proporcional.

El JEC es el mecanismo que establece la ley procesal electoral para garantizar los derechos político-electorales de los ciudadanos guerrerenses de ser votados, asociarse individual y libremente para tomar parte en asuntos políticos o constituir un partido político, así como para preservar los derechos de los militantes de un partido ante actos u omisiones arbitrarios cometidos por los órganos internos de decisión de los institutos políticos, fundamentalmente en los procesos de selección de candidatos o dirigentes. Aunque la protección puede abarcar a la pléyade de derechos establecidos en la normativa interna de las organizaciones partidistas y respecto de cualquier derecho de naturaleza político-electoral. El *boom* de este juicio durante el proceso electoral de ayuntamientos y diputados de 2008, le permitió al TEEG resolver, hasta diciembre de 2011, la cantidad de 149 asuntos de esta naturaleza.

La variedad de medios impugnativos que conoce el Tribunal termina con los juicios laborales que pueden incoar los ciudadanos que han prestado sus servicios profesionales en las instancias electorales, tanto administrativas como jurisdiccionales. Hasta 2011 se habían presentado 12 demandas, por lo que este juicio de carácter laboral tiene el menor porcentaje del monto total de asuntos. En suma, de acuerdo con las estadísticas jurisdiccionales electorales oficiales, al terminar el año 2011 el número total de asuntos conocidos por el TEEG llegaba a 1,065. De esa cantidad, 82.72% correspondía a demandas interpuestas exclusivamente por partidos o coaliciones, como personas jurídicas colectivas.

Gráfica 4. Distribución porcentual por tipo de medio de impugnación resuelto por el TEEG (1992-2011)



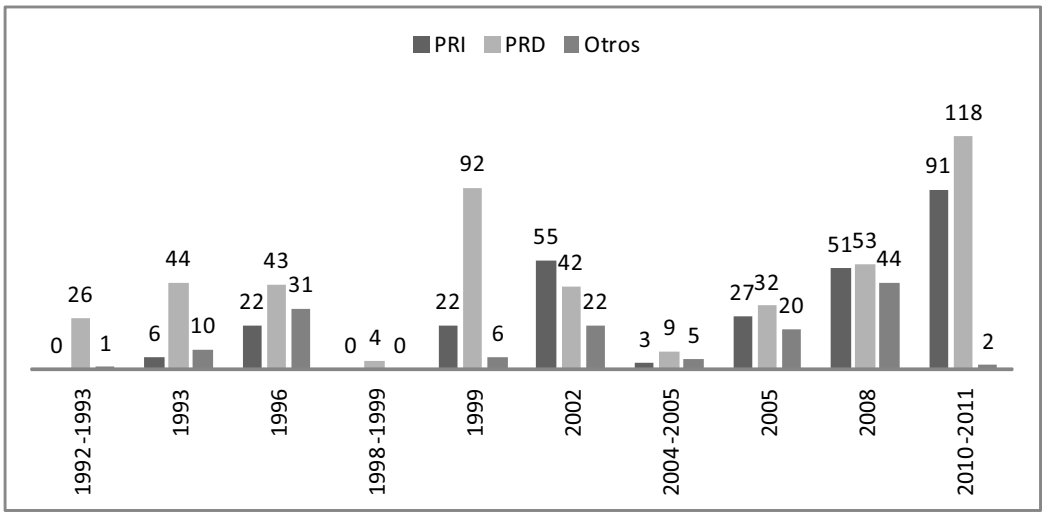
Fuente: Elaboración propia con datos de TEEG 1993; 1996; 1999a; 1999b; 2002; 2005a; 2005b; 2008; 2011a; 2011c.

En la gráfica 5 es posible apreciar la distribución, por proceso electoral, de las 881 demandas presentadas por los partidos políticos durante estos 19 años. En la gráfica no aparecen coaliciones porque a pesar de que interpusieron un número importante de demandas —como personas jurídicas separadas de los partidos que las conformaron—, únicamente se consideró, a efecto de simplificar el conteo, a los partidos que lideraron esas alianzas, además de contabilizar los medios impugnativos que estos institutos presentaron de manera individual. Así, el partido que más ha propiciado la marcha de la administración de justicia electoral ha sido el Partido de la Revolución Democrática (PRD) con 463 demandas interpuestas (52.56%), seguido por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) con 277 medios de impugnación (31.44%) y, finalmente, el resto de los partidos con 141 demandas (16%), algunos de los cuales tuvieron registro estatal, como el Partido Revolucionario Unificador o el Partido Alianza por Guerrero.

Es claro que el sistema bipartidista imperante en la entidad se refleja con nitidez en el accionar de la maquinaria jurisdiccional electoral. Con las excepciones de los procesos electorales de gobernador en 1992-1993 y 2004-2005, así como de los de ayuntamientos y diputados de 1993 y 1996, en el resto de los procesos ha habido una preponderancia de los medios impugnativos presentados por los dos partidos predominantes en la entidad. Este escenario de batalla legal por los votos corrobora el nivel de competitividad alcanzado por el sistema partidista bipolar. No obstante, el primer partido que accionó el aparato jurisdiccional electoral en Guerrero fue el Partido Acción Nacional (PAN) al interponer, en octubre de 1992 durante el proceso electoral de gobernador, un recurso de apelación en contra de un acuerdo del Consejo Estatal Electoral (Calvo 2006, 120).

El extremo del *duopolio* en el ejercicio de la acción se produjo en la elección de gobernador en 2010-2011, en la que, al conformarse dos sólidas coaliciones electorales, no existió espacio para la pluralidad de sujetos legitimados para impugnar. Durante los 10 meses que duró el proceso comicial de gobernador, únicamente el PAN y Convergencia interpusieron por separado un recurso de apelación para inconformarse por distintos actos de la autoridad administrativa electoral local. Los demás instrumentos procesales los interpusieron las dos coaliciones contendientes: "Guerrero nos une", liderada por el PRD, y "Tiempos mejores para Guerrero", encabezada por el PRI. Pero resulta paradójico que haya sido la coalición ganadora del PRD la que haya interpuesto el mayor número de demandas en las dos instancias locales.

Gráfica 5. Medios de impugnación interpuestos por los partidos políticos y resueltos por el TEEG en cada proceso electoral ordinario (1992-2011).



Fuente: Elaboración propia con datos de TEEG 1993; 1996; 1999a; 1999b; 2002; 2005a; 2005b; 2008; 2011a; 2011c.

Así como el TEEG revisa las actuaciones de los organismos administrativos electorales locales, también sus resoluciones son objeto de análisis y control por parte de las diferentes Salas del TEPJF, como parte del sistema integral de justicia electoral que encuentra su base normativa en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM, artículo 99, párrafo cuarto, fracciones IV y V). Y se efectúa por medio de dos vías: el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC) y el juicio de revisión constitucional electoral (JRC).

Guerrero es una de las cinco entidades federativas que más asuntos de este tipo provee a la justicia electoral federal. En el periodo de 2006 al 2009, después del DF, Veracruz, el Estado de México y Tabasco; Guerrero ocupó el quinto lugar en número de asuntos recibidos por el TEPJF, en los que la autoridad responsable era un Tribunal o Sala electoral local (González 2010, 98).

Durante el periodo comprendido entre 1999 y 2005, los partidos, coaliciones o ciudadanos interpusieron 125 demandas de juicios federales;

y de 2008 a diciembre de 2011, lo hicieron en 140 ocasiones. De las 208 demandas interpuestas por partidos o coaliciones durante los procesos electorales ordinarios, 45.67% provinieron del PRD (95) y 39.90% del PRI (83), lo que refleja una mayor equidad en la promoción de medios de impugnación en la instancia federal que en la local. Del total de 265 asuntos, lo interesante radica en el porcentaje de las determinaciones locales que han sido revocadas o modificadas por el Tribunal federal. El cuadro 2 indica que durante el segundo periodo mencionado se duplicó el porcentaje de resoluciones federales que declararon fundadas las pretensiones de los actores, lo que puede implicar dos situaciones: que se han corregido decisiones incorrectas o que existen criterios locales que difieren de los utilizados en la instancia federal. Lo cierto es que el índice de revocabilidad puede ser útil para medir la eficacia del Tribunal local en la función jurisdiccional electoral.

Cuadro 2. Comparativo de juicios federales (JDC Y JRC) interpuestos contra resoluciones del TEEG en cada proceso electoral ordinario (1999-2011)

Sentido de la resolución	Periodos			
	1999-2005	(%)	2008-2011	(%)
Infundados	100	80	72	51.43
Fundados	8	6.40	20	14.28
Parcialmente fundados	4	3.20	2	1.43
Improcedentes	12	9.60	41	29.29
Sobreseídos	1	0.80	5	3.57
Total	125	100	140	100

Fuente: Elaboración propia con datos de TEEG 1999a; 1999b; 2002; 2005a; 2005b, 2008; 2011a; 2011c.

El TEEG en sus sentencias

El TEEG ha contado con cuatro integraciones relevantes. La primera inició la exposición de argumentos formalistas ante el planteamiento de agravios tendientes a revertir los resultados electorales. Sin duda, su primera reso-

lución significativa consistió en la sentencia que resolvió el recurso de inconformidad en la elección de gobernador de 1993, al anular la votación en seis casillas, la mayoría de Acapulco, porque se recibió la votación por personas distintas a las autorizadas, y se hizo la recomposición del cómputo estatal de la elección sin revocar la constancia de mayoría al ganador.

La segunda integración, que comenzó en 1996, seguiría con la visión literal de la normatividad. Pero fue durante esa época que se declaró por primera vez la nulidad de una elección municipal, al no cumplir los integrantes de la planilla del ayuntamiento de General Heliodoro Castillo los requisitos exigidos por la ley. Como consecuencia, se revocó la constancia de mayoría y validez, así como la asignación de regidores y se comunicó la determinación al Congreso local para que convocara a elecciones extraordinarias. Cabe señalar que la Segunda Sala Regional, autora del proyecto, se caracterizó durante esta segunda integración por tener criterios de interpretación apartados de la gramaticalidad de las normas electorales. Uno de los ejemplos más claros fue su postura de considerar el escrito de protesta como un obstáculo para el acceso a la impartición de justicia electoral, al ser considerado un requisito de procedibilidad del JIN.

También el TEEG asumió una postura de protección del voto ciudadano en el caso de la elección del ayuntamiento de Azoyú, municipio de la Costa Chica, al sostener que la autoridad jurisdiccional tenía el deber de proteger el sufragio ante el desconocimiento de los electores sobre si las boletas electorales utilizadas eran las autorizadas por el consejo respectivo.

Un criterio innovador de esa integración lo constituyó su interpretación sobre la residencia efectiva para que un candidato se postulara a un cargo de representación popular. Concretamente, el TEEG llegó a la convicción, en los casos de dos candidatas a diputadas de mayoría en distritos de Acapulco, que cualquier ciudadano que acreditara su residencia de manera permanente, continua y pública en alguno de los distritos que conforman un municipio podría válidamente ser postulado, así como si comprobaba su residencia efectiva en cualquier municipio comprendido dentro del distrito correspondiente.

También jugó un papel importante en la interpretación de las normas constitucionales y legales respecto a los límites de los partidos para la asignación de regidurías de representación proporcional. De acuerdo con sus reiterados planteamientos, las organizaciones partidistas buscaban que se les asignaran todas las regidurías que establecían las bases normativas, aun las sobrantes después de las rondas de asignación. En ese tema, el Órgano Jurisdiccional señaló con precisión los alcances de la normativa electoral, y en determinadas ocasiones quedaron regidurías sin distribuir porque el partido recurrente había alcanzado el número máximo que la ley le permitía tener. Así, por ejemplo, si la Constitución local permitía la asignación de hasta 12 regidores, al aplicar la fórmula de distribución era factible que únicamente los partidos obtuvieran 10, entre todos los que tenían derecho a la repartición, y quedaran dos sin ser asignados.

La tercera integración se dio a partir de 2004, con una renovación casi total de los juzgadores electorales. Fiel a su tradición formalista, el Tribunal en aquel periodo, sin embargo, tuvo momentos relevantes en su actuación. Uno de ellos ocurrió cuando analizó el caso de la elección del ayuntamiento de Coyuca de Catalán en el proceso de 2005. La Sala de Segunda Instancia consideró que era necesario llevar a cabo "diligencias para mejor proveer", con el fin de allegarse material probatorio complementario para tener mejores elementos de convicción a la hora de resolver el caso. Con ello, el TEEG se apartó del principio dispositivo y asumió una postura proactiva y de real poder de iniciativa en la etapa de instrucción, de acuerdo con las reglas del derecho público de la materia electoral, con el objeto de establecer la verdad de los hechos, en búsqueda de la calidad de la resolución en la controversia planteada.

Otros momentos innovadores en el proceso electoral de 2005, de ayuntamientos y diputados locales, fueron los criterios referentes a que la presunta responsabilidad administrativa de un candidato a presidente municipal no lo inhabilita para asumir el cargo, ya que no se considera como una causa de inelegibilidad, así como el argumento de que procede el estudio de

la causa abstracta de nulidad, aunque no se encuentre reconocida expresamente en la normativa procesal electoral, para hacer efectivos los principios de suplencia en la deficiencia de los agravios y de acceso de los partidos políticos a la tutela judicial efectiva.

Otros planteamientos relevantes tuvieron que ver con determinar los aspectos que, al vulnerar el principio de certeza, hacen necesaria la apertura de paquetes electorales de las casillas para evitar la duda de los resultados comiciales; además de considerar que los partidos políticos poseen interés jurídico para accionar por el hecho de ser entidades de interés público en busca de garantizar intereses colectivos o difusos en el medio social en que se desenvuelven, e independientemente de si con la resolución favorable del medio impugnativo obtuvieran un beneficio particular.

La sentencia del Tribunal, respecto de violaciones a determinadas disposiciones del servicio profesional electoral del Instituto Electoral del Estado de Guerrero (IEEG), fue un fallo que repercutió favorablemente en la aplicación real y evidente del principio meritocrático en la selección de los directores ejecutivos de esa institución, la cual se efectuó con base en un concurso de incorporación abierto, que evitó la determinación discrecional, con parámetros subjetivos, a la hora de decidir a los titulares de esas direcciones. La resolución representó una evidencia exitosa de resarcimiento del principio de legalidad en el reclutamiento y selección de los integrantes de la Junta Estatal Ejecutiva.

La cuarta integración del TEEG inicia en 2008, con la promoción de un magistrado supernumerario a numerario para cubrir la vacante dejada por una magistrada que había concluido su periodo al ser ratificada en 2004. Los demás juzgadores electorales permanecieron en sus cargos al ser ratificados después de sus primeros cuatro años de ejercicio. Esta integración continúa a la fecha y se ha caracterizado por profundizar en sus determinaciones garantistas, aunque sin poder etiquetarlo con una identidad permanente de esa naturaleza. Dicha profundización ha sido provocada por la competencia del Tribunal para resolver el JEC, en que ha hecho interpre-

taciones sistemáticas y funcionales de la normativa constitucional federal y local. Esos criterios se han plasmado en múltiples resoluciones que han generado la expedición de jurisprudencia y tesis relevantes con motivo de la nueva atribución que se le confirió con la reforma electoral de 2007-2008.

La primera jurisprudencia provino del fallo de tres JEC en los que el Órgano Jurisdiccional sostuvo que la falta de resolución de los medios de impugnación intrapartidarios violaba el derecho de petición de los justiciables, lo que significaba una denegación de justicia, por lo que esa omisión vulneraba el artículo 17 de la CPEUM, al impedirles a los ciudadanos acudir de manera oportuna a la instancia judicial.

Otro asunto relevante lo constituyó el planteamiento de que la acción afirmativa de género resulta obligatoria para los partidos políticos al momento de integrar sus listas de candidatos a diputados o regidores por el principio de representación proporcional, con el propósito de garantizar que ambos géneros tuvieran las mismas posibilidades de acceder a los cargos de proporcionalidad. Respecto a la aplicación de la acción afirmativa en las candidaturas de mayoría relativa, el TEEG sostuvo que los partidos no estaban obligados, salvo que se utilizaran otros métodos de selección como el científico, por medio de encuestas en las que las instancias partidistas ya no se encontraban acotadas por la voluntad del cuerpo electoral, al no reflejarse en los estudios de opinión propiamente la expresión del sufragio. Relacionado con los candidatos, el Tribunal también ha sostenido que no basta con el cumplimiento legal de los procedimientos de selección en la normatividad intrapartidaria, sino que es importante que su postulación se haya realizado con base en criterios y principios democráticos.

Respecto al régimen de valoración de las pruebas, la máxima autoridad electoral local ha manifestado una diferencia de tratamiento en el valor de la prueba cuando se expide por una instancia partidaria en un procedimiento contencioso interno del propio instituto político, y cuando ese mismo medio de convicción es tasado por la autoridad administrativa o

jurisdiccional electoral: en el primer caso puede tener un valor demostrativo pleno por ser calificado como público dentro del procedimiento interno partidario y solamente en él; pero fuera puede catalogarse como una prueba indiciaria por constituir documentos privados de acuerdo con la ley procesal electoral.

En el proceso electoral de ayuntamientos y diputados de 2008, dos asuntos más llaman la atención. Uno se relaciona con que la falta de los emblemas de los partidos políticos coaligados en las boletas electorales es una causa suficiente para anular una elección, porque se viola el principio de certeza en la emisión del sufragio al cometerse una irregularidad grave y no reparable durante la jornada electoral; por ello se anuló la elección del ayuntamiento de Malinaltepec, municipio de la Montaña Alta de Guerrero. El segundo tiene que ver con la convicción del Tribunal de que las universidades, por su propia naturaleza de investigación y, por lo tanto, de generación de conocimiento nuevo de acuerdo con las diversas disciplinas científicas afines a su objeto de estudio, cuentan con los conocimientos y las capacidades técnicas para realizar encuestas o sondeos de opinión para medir las preferencias electorales de los ciudadanos.

El proceso electoral de gobernador de 2010-2011 dio pie a que el TEEG emitiera nueva jurisprudencia y tesis relevantes. La jurisprudencia SSI002.1EL3 J.02/11 del Órgano Jurisdiccional es importante porque obliga a la autoridad administrativa electoral a garantizar el principio de celeridad en la resolución de los procedimientos administrativos sancionadores, con el fin de no conculcar los derechos de los justiciables y que tengan la oportunidad de interponer a tiempo los medios de defensa que consideren pertinentes.

En materia de tesis relevantes destacan, por su importancia, la referente a que la Comisión de Quejas, como órgano colegiado auxiliar del Consejo General del IEEG, es competente para proponer la procedencia de una medida cautelar, con el fin de lograr la cesación de los actos o hechos que constituyan una presunta infracción a la ley electoral o conservar elementos que puedan servir como prueba para la resolución del conflicto jurídi-

co; asimismo, determina la atribución de esa comisión para allegarse de elementos probatorios para resolver con prontitud los casos sometidos a su consideración. Otro tema trascendente es la conclusión de que la comisión al proponer la emisión de medidas cautelares debe hacerlo mediante una adecuada fundamentación y motivación, además de que con su proceder no transgrede el principio de presunción de inocencia, porque no prejuzga sobre la responsabilidad de los sujetos denunciados. Además, el Tribunal se pronunció sobre la necesidad de que en los procedimientos administrativos sancionadores se desarrolle una etapa de alegatos antes del cierre de instrucción, con el propósito de garantizar el derecho de audiencia de los contendientes.

Existen otros criterios interesantes en el más reciente proceso electoral de gobernador. Uno de ellos impidió que se llevara a cabo un recuento total de votos, al argumentar el TEEG que resultaba improcedente porque se pedía para uno de los cómputos distritales de esa elección en el que, si bien la diferencia porcentual de votos entre el primer y segundo lugar era menor de 0.5%, lo cierto era que al solicitarse únicamente en uno de los 28 distritos electorales, se trataba en realidad de un recuento parcial en sede jurisdiccional para revisar todas las casillas de ese distrito en la elección de gobernador, situación que no estaba permitida por la ley y, por lo tanto, resultaba contrario a derecho aceptar la petición del impugnante.

Otro de los criterios se refiere a la competencia del TEEG para resolver un medio de impugnación —en este caso, un JIN— cuando se interponga por violación a principios constitucionales, es decir, cuando se aleguen inconsistencias o irregularidades graves no contempladas en la legislación, acontecidas durante un proceso electoral, que contravengan directamente un mandato constitucional, ya que estos hechos o actos podrían viciar o afectar de invalidez todo el procedimiento electoral por ser contrarios a la Constitución.

El Tribunal en los años recientes ha variado su postura respecto a la maximización de los derechos, bajo un halo garantista en unos casos, y en otros sus resoluciones han sido apegadas a la literalidad de la normati-

va electoral. Ejemplo de la primera postura lo constituye un JEC en el que dio entrada a una petición de revisar la elección de una planilla de comisarios en el municipio de Mochitlán, región Centro de Guerrero, en el año 2010, a pesar de no estar previsto expresamente en la ley. En dicha resolución el TEEG declaró nula la elección de comisarios y dio un plazo a la autoridad municipal para que declarara la validez de la elección de comisarios celebrada con anterioridad a aquélla que declaró nula, se expidieran los nombramientos respectivos, se les tomara la protesta correspondiente a los legítimos ganadores y se diera posesión de sus cargos como comisarios propietario y suplente, respectivamente.

En otro caso protegió los derechos político-electorales de los regidores de la comuna de Mochitlán, ante la negativa del presidente municipal de pagarles sus salarios, con base en el principio de que el ejercicio de todo cargo de representación popular electo democráticamente lleva aparejada la correspondiente percepción de emolumentos por la actividad desempeñada.

En cambio, el asunto de la elección de rector en la UAGRO, en 2010, tuvo una interpretación eminentemente gramatical, a pesar de que también se trataba de un procedimiento electivo apartado de determinadas características, como la universalidad, que dan contenido al sufragio popular, no obstante que la prerrogativa ciudadana de ser nombrado para cualquier empleo o comisión se encuentra contemplada en el artículo 35 de la CPEUM. En esa ocasión se declaró la improcedencia del JEC porque el "derecho a ser votado al cargo de rector" en una universidad no pertenece a la categoría de derechos derivados de la postulación de cargos de elección popular para la integración de los poderes públicos y de los ayuntamientos.

En suma, es posible advertir que el Tribunal ha transitado de una postura formalista en los inicios de su actuación a presentar en la actualidad ciertos matices de garantismo, pero sin perder su identidad tradicional. A la maximización de los derechos y a generar una imagen proactiva y expansiva de los mismos han contribuido en esta cuarta integración, aunque

no con la frecuencia necesaria, todos los miembros de la Sala de Segunda Instancia; pero el grado de intensidad de la postura protectora de los derechos fundamentales ha tenido variaciones, dependiendo del criterio del magistrado que proyecta la resolución.

Los retos del TEEG en su régimen interno y hacia el sistema político

El Órgano Jurisdiccional enfrenta una serie de retos en los años por venir. En el ámbito de su régimen interior, debe comenzar a aplicar su estatuto del servicio profesional que aprobó en septiembre de 2008, con la intención de generar estabilidad entre el personal jurídico y administrativo. La carrera jurisdiccional de los operadores profesionales no será una realidad en tanto no se reconozcan los méritos de productividad y se lleve a cabo una evaluación del desempeño durante los procesos electores; hasta que no se aplique el sistema de promoción horizontal y vertical en el sistema de cargos y puestos; y hasta que las vacantes generadas se cubran mediante procedimientos eminentemente objetivos, basados en el mérito y el perfil idóneo para el cargo.

Otro de los retos implica fortalecer más las unidades administrativas y continuar con la eficiencia en la gestión del presupuesto, sobre todo cuando los recursos de este tipo han crecido un poco más de 50 veces desde el inicio operativo del Órgano Jurisdiccional en 1992, al pasar de 1 millón 200 mil pesos a 64 millones para el proceso de 2010-2011.

Un desafío adicional lo representa la facultad que tiene el Tribunal para conocer y resolver las controversias generadas con motivo del desarrollo y resultados de procedimientos de democracia directa y de elección de asociaciones ciudadanas, a partir de la entrada en vigor, en julio de 2008, de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero (LPCEG). También tiene el reto de administrar justicia con imparcialidad al juzgar los conflictos calificados de interés con sus respectivos servidores públicos.

Pero, sin duda, los mayores desafíos se encuentran en consolidarse como un órgano constitucional autónomo, independiente en sus decisiones y

desempeño. Aquí los obstáculos son tanto culturales como de diseño normativo. Entre los primeros factores se encuentra la práctica del *sistema de botín*, al cubrir las vacantes del aparato burocrático del Tribunal con patronazgo político y criterios personalísimos de incorporación; relacionada con la anterior premisa, hay una enraizada cultura de la lealtad personal y al grupo político por encima de una cultura de la lealtad institucional. Entre los segundos factores se encuentran los de hacer efectivas las garantías jurisdiccionales de independencia, estabilidad e inamovilidad de los magistrados electorales de Guerrero, a pesar de no estar incorporados al Poder Judicial local.

Sólo en años recientes se ha respetado el derecho de los magistrados a ser ratificados en sus cargos. Pero en los inicios del Tribunal, a pesar de que la ley marcaba periodos de ocho años con posibilidades de reelección, lo cierto es que no se respetó la garantía de permanencia. La única excepción ocurrió con una magistrada que permaneció en el cargo por 12 años. No obstante, lo relevante es que esa permanencia se convierta en inamovilidad, tal como lo prescribe el artículo 116 de la CPEUM para los togados integrantes del Poder Judicial de las entidades federativas. De esta manera, se protegería la función jurisdiccional de las influencias y vaivenes políticos cada vez que termina o comienza un sexenio o una legislatura.

En relación con las piezas fundamentales del sistema político, los integrantes del Tribunal deben seguir gozando de la confianza de los partidos, el gobierno y la ciudadanía guerrerenses; pero el reto que requerirá mayor inversión será el de tomar una posición proactiva en la ampliación de los derechos fundamentales y en diversificar sus argumentos hacia otros ámbitos del derecho electoral. De ahí que el TEEG deba realizar con más frecuencia análisis de control de constitucionalidad local, derivado de posibles contradicciones entre las disposiciones normativas electorales locales y las normas de la Constitución local, así como entrar a la aplicación de tratados y convenios internacionales de derechos humanos, sobre todo a raíz de la reforma reciente en la materia por parte del poder revisor de la CPEUM.

Si bien su actuar ha traído consecuencias políticas importantes, como en el caso de la elección extraordinaria de 2009 en Malinaltepec, donde el partido que ganó la elección anulada ya no refrendó su triunfo en los comicios extraordinarios; lo cierto es que la voz del máximo y único Órgano Jurisdiccional local en materia electoral debe pronunciarse también en aspectos como la fiscalización de los recursos de los partidos, así como en los conflictos derivados de la asignación de financiamiento público para las actividades institucionales de esas agrupaciones políticas o adentrarse en la revisión de las sanciones por infracciones administrativas en los procedimientos de esta naturaleza. Y para ello, requiere indiscutiblemente de la voluntad de los actores políticos en su intención de consolidar el Estado de Derecho.

Anexo. Experiencia y orígenes de los magistrados electorales (1992-2012)

	Experiencia jurisdiccional	Experiencia jurídica	Experiencia electoral	Experiencia jurisdiccional electoral	Origen profesional	Origen geográfico
RCS	Magistrado del TSJ	Profesor universitario de derecho			UAGRO	Chilpancingo
JLJ	Magistrado del TCA				UNAM	Ometepec
EJRC		Notario público			UAGRO	Acapulco
GAP	Magistrado del TCA				UAGRO	Chilpancingo
VLV	Juez del Poder Judicial	Subprocuradora regional de la PGJE			UAGRO	Tecpan
OMAGV		Funcionaria del Congreso del estado	Presidenta de Consejo Distrital		UNAM	Ciudad de México
JVG		Abogado postulante. Asesor jurídico de sindicatos universitarios			UAGRO	San Luis Acatlán

Continuación.

	Experiencia jurisdiccional	Experiencia jurídica	Experiencia electoral	Experiencia jurisdiccional electoral	Origen profesional	Origen geográfico
DSR	Juez del Poder Judicial				UAGRO	Acapulco
RMA		Abogado postulante		Juez instructor del TEEG	UNAM	Ciudad de México
RIF		Abogado postulante. Profesor universitario de derecho			UAGRO	Ciudad Valles, San Luis Potosí
CSR				Secretario general de acuerdos del TEEG	UAGRO	Acapulco
ADEA		Funcionaria del Congreso del estado			UAGRO	Chilpancingo
JJVV			Consejero estatal electoral		UNAM	Coyuca de Catalán
JCHM		Funcionario del Congreso del estado			UNAM	Acapulco
RCB			Vocal distrital del IFE		UAGRO	Chilpancingo
RHT	Secretario proyectista del TSJ			Secretario de capacitación del TEEG	UAGRO	Iguala
ISN	Secretario proyectista del TSJ			Juez instructor del TEEG	UAGRO	Tlapehuala
JFVR				Secretario general de acuerdos del TEEG	UAGRO	La Monera, Cutzamala
FXSM		Funcionario universitario	Consejero estatal electoral		UAGRO	Caristay, Veracruz

Continuación.

	Experiencia jurisdiccional	Experiencia jurídica	Experiencia electoral	Experiencia jurisdiccional electoral	Origen profesional	Origen geográfico
DTB	Funcionario del Poder Judicial			Juez instructor del TEEG	UAGRO	Cuernavaca, Morelos

Fuente: Elaboración propia.

Abreviaturas de nombres y duración en el cargo en orden cronológico:

1. RCS: Raúl Calvo Sánchez (1992-1996)
2. JLJ: Jaime López Jiménez (1992-1993)
3. EJRC: Enrique Joaquín del Rayo Castrejón (1992-1996)
4. GAP: Genaro Arcos Pólito (1993-1996)
5. VLV: Virginia López Valencia (1996-2004)
6. OMAGV: Olimpia Ma. Azucena Godínez Viveros (1996-2008)
7. JVG: Javier Vázquez García (1996-2004)
8. DSR: Domingo Silva Rebolledo (1996-2004)
9. RMA: Rodolfo Montes Alcántara (1996-2004)
10. RIF: Román Ibarra Flores (1996-2001)
11. CSR: Cuauhtémoc Soriano Rivera (1996-2004)
12. ADEA: Alma Delia Eugenio Alcaraz (2004-2012)
13. JJVV: J. Jesús Villanueva Vega (2004-2012)
14. JCHM: Julio César Hernández Martínez (28/mayo-25/junio 2004)
15. RCB: Raúl Calvo Barrera (28/mayo-25/junio 2004)
16. RHT: Regino Hernández Trujillo (2004-2012)
17. ISN: Isaías Sánchez Nájera (2004-2012)
18. JFVR: J. Félix Villafuerte Rebollar (2004-2011)
19. FXSM: Fernando Xochihua San Martín (2004-2012)
20. DTB: David Terrones Bacilio (2008-2012)*

*Con derecho a ser ratificado.

Fuentes consultadas

Calvo Barrera, Raúl. 2006. La justicia electoral en Guerrero (1992-2004): Una introducción al Tribunal Electoral. En *Derecho electoral de las entidades federativas mexicanas*, coords. Raúl Calvo Barrera y David Cienfuegos Salgado, 113-36. Chilpancingo: Tribunal Electoral del Estado de Guerrero/Fundación Académica Guerrerense.

CEEG. Código Electoral del Estado de Guerrero. 1993. Chilpancingo: Poder Legislativo, LIII Legislatura/Consejo Estatal Electoral.

——. 1996. Chilpancingo: Consejo Estatal Electoral.

CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2008. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

CPGRO. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero. 1992. Chilpancingo: Comisión Electoral del Estado de Guerrero.

Crespo, José Antonio. 1996. *Votar en los estados. Análisis comparado de las legislaciones electorales estatales en México*. México: Miguel Ángel Porrúa/Fundación Friedrich Naumann/Centro de Investigación y Docencia Económicas.

González Oropeza, Manuel. 2010. "La justicia electoral estatal en México: Límites y alcances"*. Tribuna Sonot* s. n. (abril-septiembre): 93-111.

Jurisprudencia SSI002.1EL3 J.02/11. CELERIDAD. LA AUTORIDAD ELECTORAL ADMINISTRATIVA SUSTANCIADORA, DEBE AJUSTAR SUS PLAZOS Y TÉRMINOS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, CON EL FIN DE CUMPLIR CON EL PRINCIPIO DE. *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral*, TEEG, 5-6.

LOTE. Ley Orgánica del Tribunal Electoral del Estado de Guerrero. 1998. Chilpancingo: Tribunal Electoral del Estado de Guerrero.

——. 2004. Chilpancingo: Tribunal Electoral del Estado de Guerrero.

LPCEG. Ley de Participación Ciudadana. 2008. En TEPJF 2008.

LSMIMEEG. Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Guerrero. 1998. Chilpancingo: Tribunal Electoral del Estado de Guerrero.

——. 2004. Chilpancingo: Tribunal Electoral del Estado de Guerrero.

RITEEG. Reglamento Interior del Tribunal Electoral del Estado de Guerrero. 1992. Chilpancingo: Tribunal Electoral del Estado de Guerrero.

Soberanis Nogueda, Israel y Miguel Barreto Sedeño. 1993. *Elecciones para la democracia en Guerrero (Un reporte.)* Chilpancingo: Consejo Estatal Electoral.

TEEG. Tribunal Electoral del Estado de Guerrero. 1993. *Informe del presidente del Tribunal Electoral del Estado*. Sesión ordinaria pública celebrada el 23 de marzo. Chilpancingo: Tribunal Electoral del Estado de Guerrero.

——. 1996. *Memoria jurisdiccional electoral, proceso electoral de 1996*. Chilpancingo: Tribunal Electoral del Estado de Guerrero.

——. 1999a. *Memoria jurisdiccional electoral 1998-1999*. Chilpancingo: Tribunal Electoral del Estado de Guerrero.

——. 1999b. *Memoria jurisdiccional electoral. Proceso electoral 1999. Elección de diputados y ayuntamientos*. Chilpancingo: Tribunal Electoral del Estado de Guerrero.

——. 2002. *Memoria jurisdiccional electoral 2002. Elección de diputados y ayuntamientos*. Chilpancingo: Tribunal Electoral del Estado de Guerrero.

——. 2005a. *Compilación Legislativa Electoral 2005*. Chilpancingo: Tribunal Electoral del Estado de Guerrero.

——. 2005b. *Memoria jurisdiccional y administrativa 2004-2005. Elección de gobernador*. Chilpancingo: Tribunal Electoral del Estado de Guerrero.

——. 2005c. *Memoria jurisdiccional y administrativa 2005. Elección de ayuntamientos y diputados*. Chilpancingo: Tribunal Electoral del Estado de Guerrero.

——. 2008. *Memoria jurisdiccional y administrativa 2008. Elección de ayuntamientos y diputados*. Chilpancingo: Tribunal Electoral del Estado de Guerrero.

——. 2009. *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral. Órgano de difusión de los criterios emitidos por la Sala de Segunda Instancia*. Chilpancingo: Tribunal Electoral del Estado de Guerrero.

——. 2011a. *Elección de gobernador del estado de Guerrero. Memoria del proceso electoral 2010-2011*. Chilpancingo: Tribunal Electoral del Estado de Guerrero.

——. 2011b. *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral. Órgano de difusión de los criterios emitidos por la Sala de Segunda Instancia*. Chilpancingo: Tribunal Electoral del Estado de Guerrero.

——. 2011c. *Informe jurisdiccional del proceso electoral de gobernador del estado 2010-2011*. Chilpancingo: Tribunal Electoral del Estado de Guerrero.

TEPJF. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2008. *Guerrero.* Colección Legislaciones. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

La justicia electoral en el estado de Nuevo León desde una perspectiva ciudadana

Electoral justice in Nuevo León state from a citizen perspective

Mariana Téllez Yáñez (México)*

Fecha de recepción: 11 de mayo de 2012
Fecha de aceptación: 29 de junio de 2012

Resumen

La justicia electoral en el Estado mexicano ha sido analizada principalmente a la luz de marcos institucionales, legales y estructurales como parte del sistema político en general. Reviste trascendental importancia que estos análisis integren la percepción y opiniones de la ciudadanía, que es la esencia de todo sistema político y electoral, así como el sustento de la democracia representativa. El presente trabajo es un estudio exploratorio que indaga en las percepciones y opiniones que tienen los ciudadanos del estado de Nuevo León acerca de la justicia electoral desde tres enfoques: el sistema legal, la representación y la participación. El objeto de reflexión y análisis es, por tanto, el ciudadano, por considerarlo eje central de una democracia representativa y en consolidación. De no ser así, justicia electoral, ¿para qué y para quién?

Palabras clave: democracia representativa, justicia electoral, agente social, agente político y sistema electoral.

* Profesora de la División de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Monterrey. mariana.tellez.yanez@gmail.com.

Abstract

The Mexican system of electoral controversies to achieve electoral justice has been mainly analyzed as part of the general political system, from institutional, legal and structural standpoints. However, it is imperative that these analyses account as well for the perceptions and opinions of the citizens, which are the essence of the entire political-electoral system and the basis of democratic representation. This paper aims to explore the perceptions and opinions of the citizens in the state of Nuevo Leon regarding the system of electoral justice from three perspectives: legal system, political representation and citizen's participation. The center of the analysis is, therefore, the citizen, who is the central axis of a representative democracy and not only system of electoral justice. If not, what does it serve and for whom?

Keywords: representative democracy, electoral justice, social agent, political agent and electoral system.

Introducción

En México, tras la consolidación del régimen revolucionario, que era política y socialmente incluyente pero con rasgos autoritarios, se celebraron elecciones federales y locales con regularidad. Sin embargo, estos procesos eran más un mecanismo de reforzamiento y control político que un proceso de elección; no contemplaban como horizonte la alternancia en el poder: la oposición no tenía en la práctica posibilidades reales de ganar la presidencia ni tampoco de alcanzar gobiernos locales o mayorías en el Congreso. La visión era conservar la hegemonía de un régimen autoritario legitimado por una revolución social.

Posterior a la experiencia de tener un sistema político autoritario por más de 70 años, se transitó de una democracia meramente formal consagrada en la Constitución a un sistema democrático abierto y plural. Esta condición de apertura federal, que incluía la apertura del sistema de partidos, también generó cambios en los estados de la República, como en Nuevo León, donde en 1997 se vivió por primera ocasión la alternancia política.[1] Para algunos autores (Woldenberg, Becerra y Salazar 2000, 64), la transición política mexicana tiene su origen en la transformación del sistema electoral, ya que era mediante éste que el régimen hegemónico de un solo partido mantenía el control político.

La construcción de organismos electorales imparciales e independientes como responsables de la organización y desarrollo del sistema electoral, así como la aprobación de una legislación completa y precisa, formaron los pilares de la democratización en México.

En este proceso de democratización se logró consensuar la idea de que era evidente garantizar y blindar el proceso de elecciones, se dotó de validez a la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral reconocida por la Constitución, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Fede-

[1] Fernando Canales Clariond, candidato del Partido Acción Nacional (PAN), ganó la elección para gobernador constitucional del estado.

ración (TEPJF), para garantizar que los principios electorales y los derechos políticos de las ciudadanos fueran respetados. Se buscó ofrecer a los ciudadanos una garantía de control al ejercicio del poder público que prevalecía en el proceso electoral y limitar la omnipotencia que tenía el régimen de gobierno autoritario. Uno de estos rasgos de poder, sin duda, se hacía presente en el sistema de autocalificación de las elecciones.

El supuesto que subyace en este estudio exploratorio es que el sistema de justicia electoral aporta certeza a factores clave de la democracia representativa: la validez de la elección misma y los derechos políticos de los ciudadanos. Se parte además de un concepto de democracia no minimalista ni meramente procedimental,[2] sino de una visión amplia de la democracia como una vía para la participación política y la construcción de ciudadanía. En este sentido, el ciudadano representa un actor básico del ejercicio de la democracia.

El propósito es encontrar aproximaciones acerca de cómo percibe el ciudadano la justicia electoral en Nuevo León y cómo es posible, mediante estas percepciones, obtener elementos que brinden indicadores que puedan ser retomados para integrar una visión más amplia de justicia electoral, que sirvan de parámetro para fortalecer posibles áreas de oportunidad frente al reto de la consolidación democrática.

Por lo anterior, el contenido del presente trabajo contempla el planteamiento del tema y la definición del objetivo que se pretende lograr, un marco teórico general que proporcione los conceptos clave desarrollados en la doctrina, el análisis del contexto político y legal que prevalece en el desenvolvimiento ciudadano y aquellos aspectos valorativos que se obtienen de los ciudadanos acerca de la justicia electoral mediante la interacción grupal que fue llevada a cabo en cuatro grupos de enfoque. Finalmente, se esbozan las conclusiones derivadas del análisis de este

---

[2] El enfoque minimalista o procedimental al que me refiero puede tomar como referencia el elaborado por Joseph A. Schumpeter (1943, 269); su definición de método democrático enfatiza la libertad de elección en la contienda electoral y la competencia entre diversas opciones políticas como elementos básicos del mismo.

contenido, las cuales se espera sirvan como pauta para mejores y posteriores reflexiones en el ámbito del derecho electoral, la justicia electoral y la democracia en México.

Planteamiento y objetivo

Se parte de la consideración de que todo tipo de análisis en materia de justicia electoral, que sirva como fundamento para propuestas y cambios, se enriquece al integrar elementos aportados por los ciudadanos. Este ensayo se desarrolla en esa línea y su objetivo es presentar la interpretación de un estudio exploratorio basado en las opiniones y percepciones del ciudadano acerca de la justicia electoral en Nuevo León.

La cultura democrática, como proceso eminentemente social y colectivo, se fortalece al reivindicar la capacidad del ciudadano de Nuevo León para manifestar su opinión, sus ideas y sus percepciones; al considerarlo como fuente primaria e indispensable de información valiosa. La *voz ciudadana* no emerge con facilidad en culturas con un pasado autoritario y un presente en el que prevalece la desigualdad; es compromiso de todos establecer mecanismos para que sea escuchada y tomada en cuenta.

Mi propuesta se basa en que para consolidar a la justicia electoral no basta con profundizar en las normas y su aplicación, sino que es necesario adentrarse en la relación entre el sistema de justicia electoral y los ciudadanos.

Desarrollar una idea integral de la relación del ciudadano con la justicia electoral implica evitar aproximaciones desde una estricta lógica analítico-formalista de la ciencia jurídica y permite revalorar la relación que subyace entre sociedad y derecho.

Por lo anterior, el presente estudio se considera una muestra que da ejemplo de los elementos de valor que es posible obtener al profundizar en el ciudadano como *objeto* y *sujeto* de la democracia. Como sujeto, al ser, por vía activa o pasiva, gestor de la misma; como objeto, porque es a quien van destinadas las normas y procesos que conforman el sistema de jurisdicción electoral.

Para realizar el análisis de percepciones y opiniones que tienen los ciudadanos respecto a la justicia electoral en Nuevo León, en primer término, se identifican tres perspectivas desde las cuales la justicia electoral puede ser analizada.[3]

- Enfoque del sistema legal: ¿cuál es la relación del ciudadano frente al aparato normativo? Es decir, frente a las leyes vigentes.
- Enfoque de la representación: ¿cuál es la relación del ciudadano frente al aparato operativo que garantiza el principio de representación? Es decir, frente a los órganos jurisdiccionales y partidos políticos. ¿Qué nivel de conocimiento tienen los ciudadanos de las instituciones encargadas de aplicar la justicia electoral? ¿Qué elementos básicos consideran necesarios para tener una justicia electoral?
- Enfoque de la participación: ¿cuál es la relación del ciudadano frente al ejercicio eficiente de la acción? Esto es, hacia los beneficios de la justicia electoral y su relación con la democracia. ¿Observan los ciudadanos alguna relación entre la justicia electoral y el sistema democrático?

Al aplicar los tres enfoques de análisis propuestos, el objetivo es identificar los contenidos, percepciones y opiniones de los ciudadanos respecto al sistema de justicia electoral en Nuevo León, de acuerdo con los tres enfoques de análisis: legal, de representación y de participación.

La metodología seleccionada para responder a las anteriores preguntas se centra en encontrar significados de la acción de las personas. Para ello es necesario contar con una técnica de investigación de tipo cualitativo que nos muestre de manera profunda las percepciones, significados y vivencias de los actores.

---

[3] El desarrollo de los tres enfoques surge de una propuesta personal que he elaborado para la mejor comprensión del análisis. Las categorías de preguntas tienen como referencia el estudio *El ciudadano frente a la justicia*, de Franco Leonardi; estudios citados en la obra *El juez y la sociedad. Una investigación sociológica sobre la administración de justicia en Italia* de Renato Treves (1974, 18). Leonardi indagó en las actitudes del público frente a la justicia en el año 1966.

La técnica elegida fue la realización de cuatro grupos de enfoque: dos con votantes, uno con no votantes y uno con votantes de un alto perfil participativo.

Marco teórico y conceptos fundamentales

El ciudadano como agente social y agente político

El enfoque teórico del presente ensayo toma como fundamento dos áreas de las ciencias sociales: la teoría sociológica y la teoría política. Considero ambos enfoques, ya que en el desenvolvimiento del ciudadano como eje de la democracia participativa se desarrollan procesos desde un aspecto del individuo frente a su acción en la colectividad y otro frente a la acción de la esfera pública, frente al Estado.

En la sociología contemporánea, la idea de individuo (que incluso ya no es llamado tal, sino sujeto, actor o agente) rebasa en mucho los límites de la idea de algunos sociólogos clásicos como Marx y Durkheim, al considerarlo como una persona activa, libre, reflexiva, con poder de decisión y de acción, que no sólo es capaz de transformar la estructura social de manera permanente, sino que su acción —individual y colectiva— constituye una parte fundamental del diseño de dicha totalidad social.

Uno de los principales exponentes de la sociología contemporánea, Anthony Giddens, desarrolla la idea del agente en su obra *La constitución de la sociedad* (1984).[4]

Touraine (1994), en la misma corriente, otorga un significado diferente a los conceptos de individuo, sujeto y actor. El individuo es aquel que sigue atado a cualquier tipo de dominación externa. Mientras que el sujeto es el individuo que trasciende dicha influencia sin negar su situación social, pero transformándola de manera activa al conjugar roles sociales y vida per-

[4] Giddens parte del supuesto de que la ciencia social no debe enfocarse en estudiar la vivencia de un individuo en particular ni una totalidad social, sino las prácticas recursivas que se dan de manera permanente en el espacio y el tiempo, para poder comprender la dinámica entre el agente y la estructura.

sonal. En este sentido, actor va ligado a sujeto. El actor es el sujeto que transforma tanto su entorno físico como social a través de su acción.

Por lo tanto, para Giddens y Touraine los agentes o sujetos son personas libres, creadoras de su propia vida, con conciencia, reflexividad, decisión y poder para controlar y administrar su acción y su vida social. Lo anterior implica un alto margen de libertad y autonomía, incluso, desligada de los principios morales de la acción del individuo.

El considerar a la persona como un agente social, bajo la conceptualización ofrecida por Giddens, Touraine y, en general, por la sociología contemporánea: un agente reflexivo,[5] autónomo, libre, intencional y con poder de transformar su entorno social, es la premisa que propongo como punto de partida en este estudio. Lo cual servirá de pauta en las reflexiones siguientes para la conceptualización del ciudadano dentro del campo de la teoría política como agente político.

El concepto de agente político es desarrollado por Guillermo O'Donnell, estudioso de las democracias contemporáneas latinoamericanas. La tesis principal de la teoría de O'Donnell es que la democracia, el desarrollo humano y los derechos humanos están basados en una similar concepción del ser humano como un agente. O'Donnell define como agente a:

> Alguien que está dotado de razón práctica y de autonomía suficiente para decidir qué tipo de vida quiere vivir, que tiene capacidad cognitiva para detectar razonablemente las opciones que se encuentran a su disposición y que se siente —y es interpretado por los demás como— responsable por los cursos de acción que elige (O'Donell 2003, 33).

---

[5] Otra autora destacada en la sociología contemporánea que ha analizado las características del agente social es Margaret Archer. Recientemente (2007) ha propuesto un énfasis de la investigación en la importancia de la reflexividad humana, en su libro *Haciendo nuestro camino a través del mundo: la reflexividad humana y movilidad social*, en el que propone los parámetros del ejercicio de reflexión en la toma de decisiones del agente social, básicamente, lo considera un proceso deliberativo basado en las conversaciones internas que están predeterminadas por la acción individual en la acción social.

La anterior definición se asemeja a la del agente de Giddens, sin embargo, entre ambas teorías hay una diferencia básica: para O'Donnell la agencia requiere de ciertas condiciones, capacidades o derechos básicos para que una persona pueda funcionar como un agente, mientras que para Giddens es una cualidad intrínseca de la persona, simplemente por ser precisamente un ser social. ¿Cuáles son las condiciones que hacen viable a un agente?, según O'Donnell, los derechos políticos.

> Los derechos políticos definen a un agente. Esta es una definición legal, estos derechos son atribuidos por el sistema legal a casi todos los adultos en el territorio de un estado, con algunas excepciones que están, ellas mismas, legalmente definidas (O'Donell 2003, 43).

Para O'Donnell los individuos pueden ejercer o no estos derechos, sin embargo, el sistema legal los construye a todos como igualmente capaces de ejercerlos, y sus correspondientes obligaciones. Es decir, la agencia proviene de los derechos políticos de los ciudadanos, que los coloca en un plano de igualdad para tomar parte en las decisiones públicas. Ahora bien, el régimen político, desde esta concepción, es algo impuesto, en el que están inmersos todos los agentes, quieran o no estarlo, ya que se considera que se es ser social mucho antes de tomar cualquier decisión voluntaria, puesto que desde el nacimiento se está inmerso en una compleja red social, que incluye derechos y deberes establecidos y respaldados por el sistema legal del Estado en el que se vive.

Por lo tanto, bajo la óptica de la teoría política contemporánea, el Estado otorga al individuo su calidad de actor social y político a través de un cuerpo normativo regulado y garantizado por el mismo Estado.

Por otro lado, gozar de estos derechos no es suficiente. Las democracias en América Latina han hecho que la efectividad del ejercicio de los derechos políticos sea de baja calidad, ya que para poder ejercerlos, de acuerdo con O'Donell, es necesario también tener otro tipo de derechos

que habilitan a los políticos, los derechos civiles y sociales, que en estos países tienen importantes déficits de cumplimiento y eficacia.[6] Por lo tanto, no se puede hacer caso omiso a la habilitación de los derechos políticos cuando se refiere a individuos que están severamente privados de derechos civiles y sociales.

En este análisis se parte de considerar al ciudadano desde el enfoque social y el enfoque político de agencia, es decir, como un ciudadano responsable, libre y con derechos y obligaciones reconocidos por y para el Estado.

Democracia representativa, sistema electoral y justicia electoral

Partiendo de la idea de que el ciudadano es un agente político en su desenvolvimiento de la esfera pública, y que desde un enfoque social es un sujeto capaz de modificar su entorno, es pertinente definir que el orden social en el que el agente político se desenvuelve es el marco de un Estado democrático. Ahora, corresponde aclarar la pregunta: ¿a qué concepto o idea de democracia me refiero? Dado que existe una amplitud de teorías democráticas contemporáneas, me limitaré en este apartado a señalar solamente los aspectos que interesan al presente estudio, es decir, haré alusión a la democracia contemporánea (representativa) como marco de actuación del agente y de instituciones de la justicia electoral y su sistema de garantías.

Ahora bien, me parece importante no perder de vista que al referirme a un Estado democrático, lo hago desde la premisa de un Estado constitucional de Derecho, en el que existe un cuerpo axiológico de principios vinculados de manera normativa a la postulación de una Constitución. En el ámbito federal en México, la Constitución Política de los Estados Unidos

---

6 Para profundizar en el análisis del déficit en estos derechos, consultar el informe sobre la democracia en América Latina del año 2004 y el realizado el año 2008 por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Mexicanos (CPEUM), y para la entidad federativa de Nuevo León, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León.

La justicia electoral sólo tiene referencia a una democracia en su sentido representativo (Nohlen 2010), es en este marco donde puede jugar un rol importante, sobre todo si se identifica la democracia representativa con la democracia constitucional, ya que la justicia electoral es precisamente la garantía de equidad consagrada en el ordenamiento constitucional y en los ordenamientos electorales que derivan de ésta.

En este sentido, Ferrajoli (2011), mediante un análisis actual al Estado constitucional en Italia, con principios que son aplicables a otros Estados, como el mexicano, considera que los poderes libres de límites y controles tienden a concentrarse y a acumularse en formas absolutas: a convertirse, a falta de reglas, en poderes salvajes. Únicamente el reforzamiento de la democracia constitucional mediante la introducción de nuevas garantías específicas de los derechos políticos y de la democracia representativa, permitirá salvaguardar y refundar una y otra.

En México, reconocer que el poder ha sido concentrado y utilizado en contra de la visión republicana y democrática constitucionalmente consagrada, y que el sistema electoral fue instrumento para estos efectos, hace buscar opciones, como lo indica Ferrajoli, de reforzamiento democrático. La justicia electoral, como garantía específica de los derechos políticos y de la democracia representativa, parece ser una opción adecuada.[7]

Partiendo de la premisa de que el reforzamiento democrático en México puede ser logrado por elementos diversos, el foco de interés de este estudio se circunscribe a la función que para las elecciones, el sistema

[7] Incluso, el mismo Ferrajoli postula a México como ejemplo de Estado con instituciones de garantía: "Lo que hace falta en Italia… son no tanto las garantías primarias o sustanciales como, en particular, las garantías secundarias o jurisdiccionales… sólo instituciones de garantía independientes, externas al órgano representativo —como, por ejemplo, en México el Tribunal Federal Electoral y el Instituto Federal Electoral, instituidos en 1996—, podrán decidir con imparcialidad y de forma creíble sobre las controversias subsiguientes a las elecciones y, antes de las elecciones, sobre el igual acceso a los espacios de la comunicación política y sobre la regularidad y la transparencia de la financiación de los partidos" (Ferrajoli 2011, 92).

político y la democracia representativa tiene la justicia electoral, al ser la vía para asegurar el control de las normas que dan acceso al poder y el mando del ejercicio a los derechos políticos del ciudadano, ambos factores son considerados vértices que pueden encauzar el reforzamiento democrático mencionado.

Estos vértices de acción, a su vez, inciden en la relación de la justicia electoral como factor de legalidad, legitimación y estabilidad entre el estado democrático y los ciudadanos, ya que la justicia electoral es garante del principio constitucional de hacer realidad que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo.

En esta línea de pensamiento, la función jurisdiccional de garantía reviste un papel trascendental, no sólo materialmente, para superar las necesarias diferencias que se den en el ámbito formal y sustancial de la democracia constitucional, sino en la idea de que los sistemas de garantías, a través de la facultad jurisdiccional, también son propicios para el desarrollo de una cultura democrática, a través de sus resoluciones, que más allá de tener un impacto entre las partes específicas que promueven la acción de garantía, llegan a tener un impacto en los principios democráticos del Estado constitucional de derecho en su totalidad, tanto en su función de interpretación como en su función de establecer precedentes como líneas de acción para futuras resoluciones que harán válidas, a su vez, los derechos políticos o sustanciales de otros ciudadanos.

Ahora bien, para enfocarme en el contenido conceptual de la justicia electoral será preciso definir primero qué se entiende por sistema electoral, que es el siguiente concepto que será de utilidad para enmarcar el objeto de estudio. Se tomará la definición de Nohlen:

> El sistema electoral es el modo según el cual el elector manifiesta por medio del voto el partido o candidato de su preferencia, y según el cual esos votos se convierten en escaños. Los Sistemas Electorales regulan este proceso mediante el establecimiento de distribución de las cir-

> cunscripciones, forma de la candidatura, procedimientos de votación y método de conversión de votos en escaños (Nohlen 2001,18).

El sistema electoral, según Nohlen, es importante para el proceso de formación de voluntad política y para la transferencia de poder.

¿Qué interviene en la estructura del sistema electoral para que éste pueda ser de manera real y eficiente el reflejo de la voluntad política y la transferencia pacífica del poder público?

Desde mi punto de vista, hay dos factores que influyen con determinación:

a) El sistema de partidos políticos.
b) El sistema de garantías que lo hacen real y efectivo.

En la actualidad, los partidos políticos tienen una trascendental función para el Estado democrático, pues constituyen las opciones en las que los ciudadanos definen sus preferencias para ser representados y gobernados; por lo que en algunos sistemas legales, como el mexicano, se consideran entidades de interés público.

No es materia de este estudio profundizar en las diferentes corrientes que acerca del sistema de partidos políticos existen, los análisis son vastos e incluyen un gran número de especificaciones, que van desde su composición, estructura, polarización, hasta su ideología. Lo que interesa es dejar claro que, como parte de la vida democrática, su influencia en la representación y la participación, son fundamentales para el sistema electoral y para la democracia en su conjunto.

En lo que respecta a la segunda premisa que influye en el sistema electoral como mecanismo democrático para la transferencia del poder por vías pacíficas, en el que el ciudadano manifestó su apuesta electoral, se localiza la justicia electoral.

El sistema electoral por sí mismo no es suficiente y requiere que se construya un marco de garantías institucionales[8] que prevean el posible escenario al que Ferrajoli hace referencia, un escenario en el que los poderes pueden tornarse ilimitados y sin controles suficientes a pesar de la existencia del derecho como sistema normativo.

El Estado liberal en su momento y, actualmente, el Estado democrático de derecho, ante esta realidad, consagran el balance horizontal entre los tres poderes que se ejercen en el Estado, buscando prevenir la concentración de éstos y la vulneración de garantías ciudadanas. En este sentido, en el Poder Judicial se depositará la acción de la justicia electoral en el sistema político mexicano.

La justicia electoral, como parte del Poder Judicial (pudiendo ser en la justicia común o en tribunales electorales especializados), garantiza y respalda que la legitimidad de origen derivada del proceso electoral se lleve a cabo con el principio de separación de poderes republicano, en un poder distinto que realice la función de equilibrio y de limitación y control necesario respecto de los otros dos poderes del Estado.

De lo anterior, resulta que el sistema electoral, para lograr la aplicación de sus normas de manera sostenida y confiable hacia la ciudadanía y proporcionar la posibilidad a todos los ciudadanos de ser considerados como agentes políticos con capacidad racional para decidir la apuesta electoral, requiere de un sistema de garantías propio y afín a su estructura y a su función dentro del sistema político.

Por lo tanto, la justicia electoral es imprescindible para la existencia de un sistema electoral que tiene al derecho, en este caso, al derecho electoral derivado del constitucional, con carácter de norma jurídica vinculante, pues sin garantía jurídica no hay derecho en sentido propio.

---

[8] El control para garantizar el ejercicio del poder ha pasado desde la visión de la división de poderes, hasta las formas de rendición de cuentas para garantizar la gobernabilidad democrática en los sistemas políticos contemporáneos. Organismos internacionales han promovido el manejo de indicadores viables para la medición y las formas entendidas de *accountability,* ya sea vertical u horizontal.

> El derecho subjetivo-declarado en un sistema normativo-reconocido por el estado o por la naturaleza de la persona, pero al fin inserto en el sistema de normas, esto es reconocido públicamente, supone que una vez reconocido lo que sigue es que sea efectivamente protegido, en cada decisión judicial, que se prevenga el cumplimiento de la norma y en caso de que no se pueda prevenir, que se establezcan las consecuencias del incumplimiento de la norma (Nino 1996, 469).

Hasta aquí, he revisado tres elementos relacionados con la justicia electoral: es un sistema interdependiente del electoral, se sustenta en un sistema legal y su estructura depende del Poder Judicial.

Cabe ahora preguntarse: ¿cuáles son los aspectos que garantiza el sistema de justicia electoral en el sistema político?

La justicia electoral como una función del Estado contribuye a que se diriman y solucionen conflictos surgidos con anterioridad, durante o después de las elecciones, en relación con la renovación de los integrantes de los poderes públicos, como son los poderes Legislativo y Ejecutivo federal. Así, la justicia electoral es el referente para la protección de los derechos políticos y es también el apego de los actos de autoridad en materia electoral a las disposiciones constitucionales y legales establecidas.

En el caso de estudio, la Constitución y las leyes electorales en México (federales y locales) establecen el principio de equidad en la contienda electoral; a la justicia electoral corresponde garantizar que dicho principio, junto con los demás principios y reglas electorales, se cumpla efectivamente. La justicia electoral es directamente garante de juridicidad, e indirectamente será garante de equidad, de gobernabilidad o de libertades políticas, en la medida en que éstos, como principios o reglas, expresos o implícitos, sean parte de la juridicidad que a los tribunales corresponde garantizar para el fortalecimiento de la democracia.

En este sentido, Nohlen (2010) sólo concibe la justicia electoral (o jurisdiccional electoral, en sus términos) como parte de una democracia

representativa, en la que es necesario garantizar el control del poder del representante, este control debe llevarse a cabo a partir de lo estipulado en las normas constitucionales. Es por eso que, en la visión del autor, la jurisdicción constitucional es en un doble sentido: derecho y política interfieren en la función de la justicia electoral, ésta participa en la dirección del Estado, al hacer valer decisiones políticas a través del derecho, a lo que Nohlen llama racionalidad del derecho, y simultáneamente hay una aplicación de la racionalidad del poder, ya que la política es un factor externo pero dependiente de la estructura del sistema.

Por lo anterior, garantizar la autonomía de la justicia electoral es requisito indispensable para el cumplimiento de sus fines y, dada la naturaleza que plantea Nohlen,[9] al existir una doble vía, tanto política como jurídica, puede implicar riesgos y fracasos en las instituciones. Sin independencia ni autonomía, la justicia electoral, lejos de controlar el poder, se constituye en un instrumento para su reforzamiento y para la legitimación de las violaciones a la Constitución y el funcionamiento de gobiernos autoritarios. La ausencia de una jurisdicción constitucional reconocida como autónoma por el gobierno y la oposición es una fuente de deslegitimación y, por lo tanto, de inestabilidad, además de un signo de baja calidad de la democracia (Levine y Molina 2007, 17-46).

La legitimidad, a su vez (en el sentido de que la mayoría de la población acepte que el sistema político existente es superior a sus alternativas posibles), es uno de los elementos básicos de la estabilidad política (Lipset 1981, 64-86). Legitimidad y estabilidad son interdependientes. La legitimidad de un sistema democrático depende de los derechos sustanciales, en este caso de los derechos políticos. Al servir de garantía a estos derechos políticos, la justicia electoral dota de estabilidad y de legitimidad democrática.

---

9 Esta naturaleza política y jurídica es definida por otros autores (Ezquiaga, Garzón Valdés, Cossío) como politización de la justicia o, bien, como juridicidad de la política.

Análisis del contexto legal y político

En esta sección se pretende dar una visión panorámica de la justicia electoral en México y en Nuevo León como marco contextual. Nohlen ha denominado a este enfoque de investigación "institucionalismo contextualizado", y tiene como finalidad destacar la relevancia del contexto en el análisis institucional (citado en Ortiz, 2005). Nohlen parte de la premisa de que en la estabilidad, eficacia y rendimiento de las instituciones políticas muchas veces el contexto hace la diferencia.

Justicia electoral en México

La importancia de la reforma de 1996 radica en que cambió el sistema de solución de los conflictos electorales de manera sustancial, de un modelo de autotutela, o de calificación política, a un modelo de solución jurídica no política, con la intervención primordial de un órgano jurisdiccional adscrito al Poder Judicial; cambiaron, igualmente, los principios rectores para la solución de conflictos electorales**.**

El Instituto Federal Electoral (IFE) y el TEPJF jugaron un papel fundamental para devolver a las elecciones su misión primera en una democracia: asegurar que la voluntad popular se exprese libremente y sea respetada, permitiendo que la ciudadanía elija a sus autoridades de una gama pluralista de opciones.

Estas importantes modificaciones en el terreno electoral dieron confianza al proceso comicial en su conjunto e impactaron en la participación, especialmente por la confiabilidad generada hacia estas instituciones ciudadanizadas[10] y el respeto al voto que esto conllevó.

---

[10] La ciudadanización significó que la organización, el desarrollo y la vigilancia de los procesos electorales no estarían bajo la responsabilidad del gobierno, sino que ciudadanos elegidos por convocatoria pública y cumpliendo ciertos requisitos legales se incorporarían en dichas responsabilidades como parte de un proceso de democratización necesario para lograr mayor confianza en el sistema electoral.

A partir de 1997, en las 32 entidades de la República se tienen elecciones con un nivel de confiabilidad significativamente mayor al que se tuvo durante el periodo del régimen autoritario. De ese año a la fecha, se han realizado seis procesos electorales federales y en el estado de Nuevo León (1997, 2000, 2003, 2006, 2009 y 2012) organizados y vigilados por el IFE y el TEPJF; así como por los organismos electorales homólogos en cada entidad federativa.

Durante 175 años el sistema contencioso electoral se estableció en México con carácter político. En los últimos 19 años se ha pasado a un sistema contencioso de naturaleza jurisdiccional.

Las características estructurales de las dos autoridades electorales federales en las que se garantiza la equidad en materia electoral, el IFE y el TEPJF, se describen a continuación.

El IFE es un organismo público, autónomo, de carácter permanente, que tiene a su cargo la función estatal y responsabilidad de organizar y administrar las elecciones federales (para presidente de la República, senadores y diputados al Congreso de la Unión), así como de resolver el recurso de revisión, que tiene una naturaleza administrativa.

Esta autoridad electoral es independiente en sus decisiones y funcionamiento, así como profesional en el desempeño de sus actividades, para lo cual cuenta con un cuerpo de funcionarios seleccionados, capacitados y evaluados sistemáticamente, por medio de un servicio civil de carrera, denominado Servicio Profesional Electoral.

Por mandato constitucional, todas las actividades que desarrolla el IFE deben regirse por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.

El IFE cuenta en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia, siendo el Consejo General su órgano superior de dirección; desde el punto de vista territorial, cuenta con diversos órganos centrales, incluyendo al referido Consejo General, así como con órganos delegacionales en cada una de las 32 entidades federativas y órganos distritales en cada uno de los 300 distritos electorales uninominales.

Ahora bien, al TEPJF le corresponde resolver jurisdiccionalmente las controversias, esto es, los medios de impugnación que se interpongan con motivo de los comicios, y asegurar que las resoluciones de las autoridades electorales se ajusten a los principios de constitucionalidad y legalidad.

La organización jurisdiccional del TEPJF está delimitada en cinco Salas Regionales: Guadalajara, Monterrey, Xalapa, Distrito Federal y Toluca.

El TEPJF, con la salvedad de la acción de inconstitucionalidad contra leyes electorales, es la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación (PJF). Las sentencias del Tribunal Electoral, recaídas a los medios de impugnación contra actos y resoluciones electorales, tienen el carácter de definitivas e inatacables, por lo que no pueden ser revisadas ni mucho menos modificadas por órgano alguno.[11]

Con fundamento en la Constitución, el TEPJF es competente para:

- Resolver, en forma definitiva e inatacable, las impugnaciones de las elecciones federales de diputados y senadores.
- Resolver, en una sola instancia y en forma definitiva e inatacable, las impugnaciones de la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos.
- Realizar el cómputo final, procediendo a formular la declaración de validez de la elección y la de presidente electo.
- Resolver las impugnaciones de actos y resoluciones (de autoridades federales y locales, previo agotamiento, en su caso, de las instancias ordinarias) que violen los derechos político-electorales de los ciudadanos: votar, ser votado y de asociación (incluyendo la afi-

[11] Artículo 41, fracción VI de la CPEUM**: "**Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votados y de asociación, en los términos del artículo 99 de esta Constitución".

liación) libre, individual y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, a través del llamado juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC).
- Fijar jurisprudencia.
- Resolver, en forma definitiva e inatacable, acerca de la determinación e imposición de sanciones en la materia (Ojesto, Orozco y Vázquez 2005, 149-51).

Además del IFE y del TEPJF, es importante mencionar la función que en el ámbito de justicia electoral le corresponde al pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), al conocer y resolver las acciones de inconstitucionalidad que, a partir de 1996, los partidos políticos, las minorías parlamentarias y otros sujetos legitimados pueden promover para plantear la posible contradicción entre una ley o norma general de carácter electoral y la Constitución.

Como un indicador de la trascendencia de esta vía de control jurisdiccional de la constitucionalidad de las leyes, es pertinente precisar que más de dos terceras partes de las acciones de inconstitucionalidad que ha conocido el más alto tribunal del país han versado en torno a cuestiones electorales.

Justicia electoral en Nuevo León

Por la naturaleza federal del sistema jurídico político mexicano, cada entidad federativa asume las atribuciones relacionadas con la organización y calificación de las elecciones de sus autoridades locales, así como la resolución de los correspondientes medios de impugnación.

En Nuevo León, la organización y vigilancia del proceso electoral recae en cuatro organismos locales, y en un órgano jurisdiccional electoral responsable de la resolución de los medios de impugnación que se presenten en el estado de Nuevo León con motivo de conflicto en las elecciones de gobernador, ayuntamientos y diputados locales: el Tribunal Estatal Electoral.

Las normas por las que se rige el proceso electoral están definidas en la Ley Electoral del Estado de Nuevo León, este ordenamiento establece el carácter corresponsable de la función electoral, así como los fines que los organismos electorales y el organismo jurisdiccional tienen en la esfera pública en sus artículos 65 y 66, que se citan a continuación:

> Artículo 65. La función electoral se ejerce por los organismos electorales, con la concurrencia de los partidos políticos y los ciudadanos, quienes participarán en la organización, desarrollo, vigilancia, e impugnación de los procesos electorales en los términos de la presente Ley.
> Para la organización, desarrollo y vigilancia los procesos electorales se establecen los siguientes organismos:
> I.- Comisión Estatal Electoral;
> II.- Comisiones Municipales Electorales;
> III.- Mesas Auxiliares de Cómputo; y
> IV.- Mesas Directivas de Casilla.
> Para el control de la legalidad y la resolución de las controversias que se susciten en materia electoral, se establece en el Título Primero de la Tercera Parte de esta Ley, el Tribunal Electoral del Estado.
> Artículo 66. Son fines de los organismos electorales y jurisdiccionales:
>
> a) Contribuir al desarrollo de la vida democrática y al fortalecimiento del sistema de partido políticos; garantizando el cumplimiento de los principios rectores del proceso electoral, contenidos en la Constitución Política del Estado;
> b) Garantizar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de las obligaciones que les impone esta Ley;
> c) Garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado, así como de los Ayuntamientos de los municipios de la entidad;

d) Garantizar que los actos y resoluciones electorales de su competencia se sujeten al principio de legalidad;
e) Velar por la autenticidad y efectividad del sufragio y por la imparcialidad de los organismos electorales;
f) Coadyuvar en la promoción y difusión de la cultura democrática, así como de los derechos y obligaciones de carácter político-electoral de los ciudadanos.

De acuerdo con la Ley Electoral del estado, el Órgano Jurisdiccional responsable de la equidad en la elección se define e integra de la siguiente manera:

> Artículo 226. El Tribunal Electoral del Estado es un organismo independiente, autónomo permanente, con autonomía funcional y presupuestaria de acuerdo a lo establecido en la Constitución Política de Nuevo León; es la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral para el control de la legalidad y con plenitud de jurisdicción en la resolución de los medios de impugnación que se presenten durante el desarrollo de los procesos electorales ordinarios o extraordinarios o los que surjan entre dos procesos electorales, conforme a lo establecido por esta Ley […]

Para definir el contexto político en Nuevo León, se revisarán algunos datos estadísticos importantes del sistema electoral local.

Nuevo León cuenta con uno de los sistemas electorales llamados mixtos o segmentados: combina la mayoría relativa y tiene un componente de representación proporcional. La geografía electoral hasta 2011 era la siguiente: 26 distritos uninominales y 51 ayuntamientos, de los cuales siete son considerados urbanos y 44, rurales. Los municipios urbanos conforman el área metropolitana de Monterrey.

El estado se integra con 2,385 secciones electorales. Los cargos que se renuevan mediante elecciones son el Ejecutivo estatal, el Congreso del estado y los ayuntamientos.

El Ejecutivo estatal (gobernador) se elige cada seis años, con el principio de mayoría relativa. El Congreso del estado se renueva cada tres años y se integra por 42 diputados: 26 electos por mayoría relativa (uno por cada distrito uninominal) y 16 por el principio de representación proporcional. Los ayuntamientos se renuevan cada tres años y se eligen por planillas, cada planilla es encabezada por un presidente municipal, y por síndicos y regidores, en la cantidad que señala la Ley Orgánica de la Administración Municipal. Los regidores se eligen por el principio de representación proporcional.

Nuevo León es uno de los estados que se ha caracterizado por ser bipartidista. Los dos principales partidos políticos en competencia son el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el PAN. La alternancia política en la gubernatura se dio en 1997, pero la presencia del PAN en el ámbito municipal fue importante desde 1991. La presencia de partidos pequeños en los últimos 12 años ha sido mínima, destacando en la entidad la del Partido del Trabajo (PT), seguido por el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y en los últimos dos procesos electorales el Partido Nueva Alianza. Estos partidos han logrado posiciones en el Congreso del estado, así como en algunas alcaldías.

La lista nominal de electores de Nuevo León hasta junio de 2009 era de 3.2 millones de personas. Esta cifra es la que se tomará para los efectos de este análisis, ya que fue la lista utilizada por la Comisión Estatal Electoral en las elecciones de ese año. De la lista nominal, 50.3% eran mujeres y 49.7% eran hombres.

De los electores inscritos en la lista nominal de Nuevo León, 70% tenía entre 18 y 47 años de edad y 30% tenía más de 48 años. Otro dato importante es que 80% de los integrantes de la lista nominal vivía en el área metropolitana de Monterrey.

La voz ciudadana

Esta última sección tiene como finalidad presentar lo hallado luego de realizar el sondeo ciudadano exploratorio de la justicia electoral en Nuevo León.

Elegí el grupo de enfoque como método, ya que el interés era obtener evidencia del significado y las percepciones que de la justicia electoral tienen los ciudadanos, y los grupos de enfoque son métodos que favorecen este tipo de resultados mediante la interacción grupal.

Los cuatro grupos fueron seleccionados con el objetivo de cubrir el espectro más amplio del electorado en Nuevo León. Como ya se mencionó en el contexto electoral, es un estado eminentemente bipartidista, de ahí la selección de los votantes leales a cada uno de estos dos partidos con votación mayoritaria: PRI y PAN. Los siguientes dos grupos se seleccionaron para contrastar las percepciones entre un perfil altamente participativo —mucho más allá del voto, participación en actividades de tipo colectivo, como vecinales, deportivas, religiosas, políticas, educativas, altruistas, etcétera—, con un perfil de no votantes.

Las categorías de muestreo son las siguientes:

a) Votantes priistas.
b) Votantes panistas.
c) Votantes con un perfil altamente participativo en diversas actividades de carácter colectivo.
d) No votantes.

La guía de temas comprende los niveles básicos que permiten obtener percepciones y opiniones acerca de:

- Concepto de justicia electoral.
- Responsables de aplicar la justicia electoral.
- Beneficios de la justicia electoral.

- Elementos básicos de la justicia electoral.
- Relación entre democracia y justicia electoral.

A continuación se describe, como síntesis, los principales puntos referenciados por los ciudadanos en cada uno de los temas antes indicados.

Definición de justicia electoral

El concepto de justicia electoral tiene diversos significados para los participantes, sin embargo, hay algunos puntos en común. El principal patrón de significado entre los grupos (con excepción de los priistas) es que la justicia electoral es básicamente el respeto a las reglas, normas o leyes que regulan jurídicamente el proceso electoral. Estas normas no solamente tienen que ver con el voto y los resultados electorales, sino con un tiempo anterior a las elecciones, el periodo de campañas electorales, en el que debe haber igualdad de oportunidades para todos los participantes, igualdad de derechos, etcétera.

En cada grupo destaca un significado que tiene que ver con la naturaleza de éste, su grado de participación y su pertenencia a otro determinado (ya sea partido político u organización civil).

En el grupo panista, por ejemplo, prevalece un significado moral de la justicia, es decir, la justicia es el deber ser, el hacer lo correcto. Y el hacer lo correcto significa no solamente apegarse a las leyes y normas, sino también a las normas sociales y morales de su grupo, como "hacer el bien" o el "bien común".

> "Es la función correcta, conforme a la ley, del hacer de las autoridades electorales".
>
> "Hacer lo correcto, respetando los votos, derechos y obligaciones de cada elector, partido, candidato, participante, y todos los demás..." (Participaciones de grupo de enfoque realizado el 15 de junio de 2010).

Entre los priistas, en cambio, el significado que le dan a la justicia electoral es el respeto al voto y a la voluntad popular. Para ellos lo más importante es que el voto sea respetado y que el ganador sea quien haya legítimamente logrado más votos, ya que esto le dará representatividad al ganador.

> "Que se le dé el crédito a la persona que realmente ganó".
> "Que se respeten los votos y hacer valer la elección".
> "Es el atributo de dar a cada quien lo que obtuvo en la elección, es el pleno respeto a ese resultado".
> "Es aquella que se encarga de proteger o salvaguardar las decisiones que se toman y la representatividad de la ciudadanía en los procesos electorales" (Participaciones de grupo de enfoque realizado el 15 y el 20 de junio de 2010).

Entre el grupo de perfil participativo, se presenta la justicia electoral no sólo como el cumplimiento de reglas, sino que se va a un discurso más elaborado de los valores que están detrás de la justicia y que tienen que ver con un sistema democrático, tales como transparencia, equidad, igualdad, libertad, etcétera. Es decir, la justicia es la práctica de esos valores aplicados a las elecciones. Para ellos el respeto al voto por sí mismo no tiene sentido, sino en el marco de estos valores. El respeto al voto sería una consecuencia de practicar dichos valores.

> "Aquella que legitima un proceso electoral, mediante o garantizando que las elecciones se lleven a cabo con equidad, transparencia, etc.".
> "Confiar en que el proceso de campañas electorales y voto es transparente y que si no lo es, las instituciones pueden castigar y corregir el orden" (Participaciones de grupo de enfoque realizado el 15 y el 20 de junio de 2010).

Entre los no votantes, la justicia se percibe como el respeto a las normas y a las leyes electorales. El discurso es menos vasto, pero sí identifi-

can que la justicia debe encargarse del cumplimiento de las normas que regulan lo electoral.

> "Que todo lo referente a las elecciones políticas se lleve a cabo de una manera justa, en la que todos los similares tengan los mismos derechos, es decir cada grupo tendrá sus derechos, todos los partidos, los candidatos, los que vayan a votar".
> "Que se respete el voto de cada persona o que en caso de haber una anormalidad en éstos, ésta entra en vigor" (Participaciones de grupo de enfoque realizado el 15 y el 20 de junio de 2010).

Responsables de la aplicación de la justicia electoral

De manera general, se puede concluir que los participantes en los cuatro grupos de enfoque tienen conocimiento de la existencia de las autoridades electorales en el estado. Identifican básicamente a la Comisión Estatal Electoral (CEE), al Tribunal Electoral del Estado (TEE), al IFE y, en menor medida, al TEPJF. Saben que estas instituciones son las responsables de aplicar las normas y leyes del proceso electoral y, por ende, de aplicar la justicia electoral en la entidad.

Quienes tienen un conocimiento más amplio y detallado de la labor de estas instituciones son los ciudadanos con un perfil participativo, ya que incluso saben que los tribunales se integran por magistrados y la CEE por comisionados ciudadanos.

En un nivel de conocimiento medio se encuentran los votantes partidistas. Estos también saben cuáles son las autoridades electorales y las identifican como las responsables de que haya elecciones justas.

Sin embargo, hay diferencias entre priistas y panistas. Existe un mayor conocimiento entre panistas que entre priistas. Los panistas identifican como responsable de aplicar la justicia electoral, en primer lugar, al TEE y, en segundo lugar, a la CEE. En cambio, los priistas identifican en primer lugar a la CEE y en segundo al TEE. Cabe destacar que sólo en el grupo de

panistas se mencionaron a otros agentes como responsables de la justicia electoral: los partidos políticos y los ciudadanos. Algunos participantes señalaron que no solamente las instituciones electorales son las encargadas de velar por la justicia electoral, sino que también son los ciudadanos y los partidos políticos que participan en las contiendas.

> "Por ejemplo, yo le tomo una foto comprando un voto para el PAN, impugno la casilla, la llevo a la comisión, se declara incompetente pasa al tribunal estatal, y la Comisión y el Tribunal hacen su trabajo y van a dictaminar, pero no está en ellos controlar a Cristian que está comprando votos siendo que es presidente de la casilla. La Comisión lo capacita, pero no pueden controlar los valores de Cristian, que se corrompió en el último minuto".
>
> "Pero cuando les llega a ellos (los tribunales), no saben lo que pasa afuera, ellos no saben a lo que van. Fíjate que a la esquina está pagando un señor, tú como Tribunal no puedes hacer nada, o sea afuera no puedes hacer nada, pero si a mí me dieron las cajas de los votos, conteo y yo lo cuento, hago esto, se impugna esta casilla, con evidencias, pero si yo no lo vi" (Participaciones de grupo de enfoque realizado el 15 y el 20 de junio de 2010).

Elementos básicos para una justicia electoral

En esta parte se pidió a los participantes que mencionaran y escribieran tres aspectos que consideraran como elementos básicos para alcanzar una justicia electoral en Nuevo León. Los más mencionados fueron transparencia y equidad (perciben igualdad y equidad como algo similar), después de éstos, imparcialidad de los organismos electorales y demás actores que intervienen en el proceso, y respeto a las leyes y normas que regulan los comicios.

Transparencia

Quieren transparencia durante todo el proceso electoral, pero muy concretamente en el conteo de los votos y en la difusión que se les da a éstos. Los de perfil participativo también lo relacionan con la rendición de cuentas que deben tener los partidos políticos hacia los ciudadanos y, en concreto, acerca del uso de recursos públicos y privados en las campañas electorales.

Igualdad-equidad

Esta característica aparece con la misma cantidad de menciones que la anterior. Los participantes utilizan indistintamente los términos de igualdad y equidad, y se refieren básicamente a que partidos políticos y candidatos en las campañas electorales gocen de los mismos derechos, recursos económicos, prerrogativas de campaña, tiempos en radio y televisión, etcétera. Ya que esto lo relacionan directamente con que las elecciones sean justas y que todos tengan las mismas oportunidades.

Imparcialidad de organismos electorales y demás actores

También ven la imparcialidad como un elemento importante de la justicia electoral, y se refieren a que los organismos electorales (CEE y TEE, básicamente) sean autónomos y tomen decisiones objetivas respecto a los casos que resuelven. Además, hablan de la imparcialidad que deben tener los funcionarios de las casillas. Perciben como muy importante el papel que cumplen estas autoridades para que haya igualdad en las elecciones (equidad).

Legal (respeto a las leyes)

Este punto se refiere al cumplimiento de normas, leyes y reglas que deben prevalecer en el proceso electoral.

Beneficios de la justicia electoral

Para todos los participantes de los cuatro grupos resulta benéfico que haya elecciones justas. Para cada grupo, sin embargo, hay algún beneficio que se resalta de manera particular. En el grupo de panistas, por ejemplo, el principal beneficio de la justicia electoral es que ésta da legitimidad al candidato ganador. Para los otros grupos, la legitimidad también es un beneficio, pero no lo colocan en un primer término, como los panistas. En un segundo término, para el grupo del PAN, el beneficio más claro es que también se obtiene un bien común; es decir, las elecciones confiables, legales y transparentes son en sí mismas de bienestar colectivo.

Para el grupo de priistas, en cambio, el principal beneficio es que tener elecciones justas significa que se tendrán gobiernos justos o buenos gobiernos. Para ellos también es importante la legitimidad y que haya seguridad o certeza respecto al resultado electoral y para ello sirve tener elecciones justas.

> "Para mí, es la legitimidad del candidato, eso es lo que vale…" (Participación de grupo de enfoque realizado el 15 y el 20 de junio de 2010).

Para el grupo con un perfil participativo, el beneficio más importante de la justicia electoral es que ello genera una confianza en el sistema político, lo cual hará que la participación ciudadana se incremente y la democracia se fortalezca. Un segundo beneficio es el respeto al voto y a las decisiones mayoritarias y, por último, la legitimidad de los ganadores.

Cabe señalar que el grupo de perfil participativo es el que tiene una explicación más elaborada de los efectos de la justicia electoral, ya que la relaciona directamente con participación ciudadana y con la consolidación del sistema democrático. La visión partidista es un poco más limitada, pues ellos siguen viendo al candidato ganador y su legitimidad como el beneficio más directo; en tanto que las personas participativas tienen una idea más acabada y a largo plazo de lo que significa tener elecciones justas.

> "Posibilitan que el sistema electoral se vuelva confiable, lo que se traduce inevitablemente en una mayor participación ciudadana, esta participación a su vez ejercería mayor presión en los candidatos, que tendrían que generar mejores propuestas para ser elegidos" (Participación de grupo de enfoque realizado el 15 y el 20 de junio de 2010).

Entre el grupo de no votantes, el principal beneficio que observan es el respeto al voto y a la voluntad popular.

> "Para que en el voto, se refleje auténticamente la voluntad de los votantes".
> "Para mí el beneficio sería tener elecciones con mayor validez" (Participaciones de grupo de enfoque realizado el 15 y el 20 de junio de 2010).

Relación entre justicia electoral y democracia

La justicia electoral es percibida por todos los actores como una pieza clave, indispensable de un sistema democrático. A pesar de que cada grupo tiene una definición variable de lo que significa la justicia electoral, para todos, sin justicia elemental, y sin justicia electoral en concreto, la democracia se vuelve un discurso sin sentido, pierde su valor como sistema social.

Entre los votantes y no votantes, la justicia electoral tiene una relación con la democracia porque hace que se cumplan las decisiones de la mayoría, otorga veracidad al proceso electoral en general, promueve la participación ciudadana y puede hacer que haya gobiernos más justos. Las diferencias entre ambos grupos son mínimas; comparten la idea de que sin justicia no hay sistema democrático, a pesar de que los segundos no ejercen el voto.

> "Si los procesos electorales no tienen un buen sentido de veracidad, no habría democracia" (Participaciones de grupo de enfoque realizado el 15 y el 20 de junio de 2010).

Las personas con un perfil participativo alto centran sus argumentos en un ciclo de tres conceptos: la justicia electoral es la que garantiza la confianza y credibilidad en las elecciones, en el sistema electoral y en el sistema político, por ende, es la que puede promover de manera más eficaz la participación de los ciudadanos y, por tanto, mientras más participación ciudadana haya, en todos los sentidos, no sólo en el aspecto electoral, la democracia se fortalece necesariamente. De ahí que para ellos, la relación entre justicia y democracia es directa y muy fuerte; la justicia electoral sería el detonador para la consolidación democrática.

> "Sí, porque son los mecanismos a los cuales se puede acudir cuando no hay certeza en el proceso. La confianza en el sistema te da seguridad para seguir acudiendo a votar, para mantener la paz de que este camino es el adecuado y no tomar métodos alternos violentos y/o dañinos" (Participación de grupo de enfoque realizado el 15 y el 20 de junio de 2010).

Conclusiones

Con las percepciones y opiniones que tienen los ciudadanos respecto a la justicia electoral en el estado de Nuevo León, se pueden derivar las siguientes conclusiones:[12]

1. Percepción de una justicia electoral enfocada sólo a elecciones o al acto de votar

Del concepto de justicia electoral como mecanismo para garantizar los derechos político electorales y éstos el ejercicio de derechos civiles y sociales, no hay un significado por parte del ciudadano que señale a los derechos

---

[12] Hago énfasis, de nuevo, en que el presente ensayo no aporta conclusiones exhaustivas, únicamente genera referencias que integran un marco exploratorio, mediante una técnica de investigación cualitativa: grupos de enfoque. Para generar profundización y control en los hallazgos, es necesario aplicar otras técnicas cualitativas o cuantitativas como instrumento de contraste: entrevistas a profundidad, encuestas, análisis de contenido, entre otras posibles.

políticos como detonantes del ejercicio de otros derechos sustanciales. Gozar de derechos políticos sólo les garantiza el respeto al voto.

Lo anterior es un hallazgo para profundizar derivado del análisis con el enfoque de participación. La participación ciudadana en el sistema de justicia electoral es un signo de involucramiento en la visión integral de democracia, entendida no sólo como las elecciones, sino como sistema de garantía de legalidad y constitucionalidad de derechos políticos, civiles y sociales. Como podrían ser, entre otros: participación en las organizaciones sociales y políticas, la libertad de expresión o, incluso, la posibilidad de ejercer el disenso.

Lo anterior, tal y como fue revisado en las ideas de O'Donell, significa que el agente político se relaciona con un sistema de justicia electoral que garantiza, en esencia, sólo una *democracia delegativa*, elegir a un gobernante y que dicho gobernante haya sido electo bajo reglas claras. Una vez elegido, el actor se desprende por completo del sistema electoral y, por ende, de la justicia electoral, la elección en sí misma pone fin a su relación con el sistema.

A esta realidad limitada de la democracia se le puede agregar que, de acuerdo con el estudio, la participación política de los actores (en el caso específico de los electores con un alto perfil participativo) es una variable que rompe con el círculo de esa visión limitada: a mayor participación ciudadana, la percepción y las expectativas del sistema de justicia electoral se amplían considerablemente. Los ciudadanos participativos tienen una idea mucho más acabada y compleja de la democracia y la justicia electoral.

2. Percepción de un sistema legal que hace viable la democracia representativa

Respecto de la premisa de que la justicia electoral aporta elementos de certeza a la elección misma y esto fortalece la democracia representativa, la percepción ciudadana es coincidente: la justicia electoral garantiza el respeto a las reglas electorales y con esto se logra certeza, veracidad

y confianza. Sin embargo, su enfoque está centrado en primer término en la ley más que en la justicia electoral como sistema de garantía. Ya que, al percibir como fundamental el respeto a la ley, si ésta se cumple no hay necesidad de garantizar la justicia. La ley es justa, sólo hay que aplicarla (respetarla). No se percibe una distinción entre la norma y su proceso de aplicación y la norma y el proceso de garantizar que sea aplicable dicha normatividad. El precepto legal normativo es suficiente en su formalidad para cumplir con su función; pero materialmente para que una norma sea plena, requiere de una garantía en su proceso de aplicación.

El principal garante de democracia es el "respeto a la ley", la justicia electoral debe hacer que se respeten las leyes.

Por lo tanto, la obediencia a la norma es fundamental, este respeto lo percibe el ciudadano cuando existe transparencia, equidad e imparcialidad en su aplicación por parte de los organismos electorales.

3. Percepción limitada de la función de las instituciones electorales frente a los partidos políticos

Para lograr el respeto a las normas, los ciudadanos perciben a los organismos electorales autónomos y en un marco institucionalizado como los responsables de este control. No hacen mención ni emiten opinión respecto de la ciudadanización como un aspecto a destacar en los órganos jurisdiccionales electorales.

La percepción ciudadana frente a estos organismos es de confianza y credibilidad, sin embargo, los organismos se perciben rebasados por las reglas informales que los partidos políticos llevan a cabo en la contienda electoral.

Los hallazgos aplicados en el enfoque de representación vinculan al ciudadano con las autoridades electorales, pero no con los partidos políticos.

Como se contempló en el marco teórico, el sistema de partidos impacta de manera importante en la eficacia de la justicia electoral, ya que exis-

ten reglas y mecanismos de garantía, pero hay actores políticos que no las respetan y la autoridad, desde la percepción de los ciudadanos, no puede evitarlo ni contrarrestarlo. Por lo tanto, el sistema de justicia electoral no garantiza equidad a las reglas que hacen posible la relación política, social y legal entre representante y representado. Lo anterior llama la atención porque el ciudadano expresa su confianza en la autoridad, pero ésta, ante la intervención de los partidos políticos, pierde poder y control. El sistema de justicia electoral es percibido como impotente frente a estas fuerzas de acción de los partidos políticos.

4. Discurso aspiracional del sistema de justicia electoral

Respecto al tercer tema analizado, se encuentra que en el discurso —al mencionar los elementos mínimos o básicos para alcanzar una justicia electoral— los ciudadanos tienen aspiraciones de que en el sistema electoral y la democracia se practiquen los valores de transparencia, equidad y respeto a las leyes.

Se encuentra que la relación entre democracia y justicia electoral es directa para todos los actores, aunque el significado de esta relación sea diferente entre ellos.

Las autoridades electorales son percibidas como el pilar que garantiza la aplicación de la ley y con ello la igualdad, para lo cual se requiere que las autoridades sean imparciales y autónomas.

Sin embargo, el ciudadano, al referirse a la imparcialidad y la autonomía de las autoridades, no indica una relación con la autoridad mediante la cual pueda validar o verificar que dichas condiciones se manifiesten. La rendición de cuentas es casi imperceptible en el discurso relacionado con la autoridad, en alguna medida hay alusiones a la rendición de cuentas que deben tener los partidos políticos y de manera muy directa a la utilización de recursos económicos.

5. El mayor beneficio. Un resultado electoral confiable es igual a legitimidad

En relación con los beneficios de la justicia electoral, los actores siguen centrando su atención en las elecciones y en el resultado electoral. Contar con elecciones justas significa que el resultado debe ser confiable y respetado por todos, y con ello la principal ganancia será la legitimidad del candidato ganador. En este punto, se encuentra, al igual que en el resto de los temas, que el ciudadano participativo es quien tiene una idea más amplia de la democracia y en ella enmarca su explicación: para este actor, la justicia electoral, más allá del proceso eleccionario, otorga confianza a todo el sistema, lo cual genera más participación y, con ello, se fortalece el sistema democrático.

La relación de legitimidad y confianza se encuentra presente en los ciudadanos, como parte de la aportación del sistema de justicia electoral a la democracia. Se perciben elementos relacionados con la democracia representativa, en la que los ciudadanos otorgan legitimidad y confianza a los representantes elegidos mediante el proceso electoral, el cual, para ser justo, debe ser transparente, confiable y legal.

Reflexión final. Justicia electoral y democracia

La visión formal o procedimental de la democracia, que parece no ser suficiente en los estados contemporáneos, puede ser considerada desde un punto de vista transicional, en el que para avanzar de una democracia representativa a una participativa es necesario que se fortalezca la primera. No se concibe un estado sin representantes, ya que el principio de la mayoría y de la voluntad popular materialmente sólo puede hacerse presente a través de la representación, por lo que la garantía a este principio será siempre vigente. Sin embargo, esto no significa que se deje a un lado la democracia participativa, en la que los ciudadanos dotados con agencia social participen y hagan efectiva su agencia política, incluyendo en ésta su participación efectiva en el sistema de garantías.

México y Nuevo León, como la mayoría de las democracias no consolidadas de América Latina, tendrán que continuar hacia una segunda etapa en su proceso de transición, que fortalezca las instituciones políticas y el sistema de partidos políticos, ya que en el diseño de estas organizaciones se encuentra la explicación para que la justicia electoral se circunscriba a los límites de una democracia electoral, una democracia delegativa sin control posterior, como lo señala O'Donnell, es sumamente frágil y puede romperse en cualquier momento.

Por lo anterior, tal y como se hizo palpable a través de las ideas de Ferrajoli, es fundamental la cultura jurídica en todos los agentes del Estado, dentro y fuera de las instituciones, para promover un reforzamiento democrático mediante la concepción de un Estado de Derecho y de su sistema de garantías.

En estas condiciones, la justicia electoral reviste un papel fundamental en la democracia representativa, si bien el fenómeno de la consolidación es multidimensional, en gran medida, y sobre todo a mediano y largo plazo, los avances en materia de justicia electoral serán percibidos en el estado democrático. El papel que como agente transformador del cambio decida tener el ciudadano será el eje central de dichos avances.

Las avenidas abiertas pueden ofrecer mayor legitimación y estabilidad al sistema político, así como el fortalecimiento a los derechos políticos y, con ellos, a los derechos civiles y sociales del ciudadano; de no ser así, justicia electoral, ¿para qué? y justicia electoral ¿para quién?

Fuentes consultadas

Archer, Margaret. 2007. *Making our way through the World: Human Reflexivity and Social Mobility*. United Kingdom: Cambridge University Press.

Constitución Política del Estado de Nuevo León. 2011. México: Comisión Estatal Electoral de Nuevo León.

CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2011. México: IFE.

Cossío, José Ramón. 2002. *Concepciones de la democracia y justicia electoral.* México: IFE.

Ezquiaga, Francisco Javier. 2006. Justicia, justicia electoral y democracia. *Vniversitas* 112 (julio): 9-33.

Ferrajoli, Luigi. 2002. Pasado y futuro del Estado de Derecho. En *Estado de Derecho. Concepto, fundamento y democratización en América Latina*, coords. Miguel Carbonell, Wistano Orozco y Rodolfo Vázquez, 187-204. México: UNAM/ITAM/Siglo XXI.

——. 2011. *Poderes salvajes. La crisis de la democracia constitucional*. Madrid: Trotta.

Garzón Valdés, Ernesto. 2003. El papel del Poder Judicial en la transición a la democracia. *Isonomía* 18 (abril): 27-46.

Giddens, Anthony. 1984. *La constitución de la sociedad: bases para la Teoría de la Estructuración*. Buenos Aires: Amorrotou.

——. 1995. *Modernidad e identidad del yo. El yo y la sociedad en la época contemporánea.* España: Península.

Ley Electoral del Estado de Nuevo León. 2010. México: Comisión Estatal Electoral. [Disponible en http://www.cee-nl.org.mx/legislacion/documentos/leyes/leyElectoral.pdf (consultada el 2 de abril de 2012)]

Ley Orgánica de la Administración Municipal del Estado de Nuevo León. 2006. México: Coordinación de asuntos jurídicos y normatividad.

Levine, Daniel y José E. Molina. 2007. La calidad de la democracia en América Latina una visión comparada. *América Latina Hoy*, 45 (abril): 17-46.

Lipset, Seymour. 1981. *Political Man: The Social Basis of Politics*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Mendras Henri. 1996. *Los grandes autores de la sociología*. Francia: Hatier.

Nohlen, Dieter. 2001. *Sistemas electorales y partidos políticos*. México: FCE.

——. 2010. Consolidación de la democracia y jurisdicción constitucional. *Revista Latinoamericana de Política Comparada* 3 (enero): 15-43.

Nino, Carlos Santiago. 1996. *La Constitución de la democracia deliberativa.* Barcelona: Gedisa.

O'Donnell, Guillermo. 2003. *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía*. *Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina.* Argentina: Sapiens Ediciones.

——. 2007. *Disonancias. Críticas democráticas a la democracia*. Argentina: Prometeo.

Ojesto, Fernando, José Orozco y Rodolfo Vázquez, coord. 2005. *Jueces y política*. México: Porrúa.

Ortiz, Richard. 2005. *Contextos, instituciones y actores políticos: Dieter Nohlen y el estudio de las instituciones políticas en América Latina*. México: Porrúa.

PNUD. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. 2004. *Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas. Informe sobre el estado de la democracia en América Latina.* México: FCE/PNUD.

——. 2010. *Informe regional nuestra democracia*. Mexico: FCE/PNUD/OEA.

Sauto, Ruth, Paula Boniolo, Dalle Pablo y Rodolfo Elbert. 2005. *Manual de metodología. Construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología*. Argentina: CLACSO.

Schumpeter, Joseph. 1943. *Capitalismo, socialismo y democracia.* Reino Unido: Routledge.

Sierra, Francisco, coord. 1998. *Función y sentido de los grupos focales en investigación social. Técnicas de investigación en sociedad, cultura y comunicación*. México: Addison Wesley Longman-Pearson.

Treves, Renato. 1974. *El juez y la sociedad. Una investigación sociológica sobre la administración de justicia en Italia*. Madrid: Edicusa.

Touraine, Alain. 1994. *Crítica a la modernidad*. México: FCE.

Woldenberg, José, Ricardo Becerra y Pedro Salazar. 2000. *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*. México: Cal y Arena.

Interpretaciones divergentes del término *partido mayoritario*, por parte de autoridades electorales, para la asignación de diputados por el principio de representación proporcional en el estado de Veracruz

Divergent interpretations of the term Majority Party*, by electoral authorities for the allocation of Deputies by the principle of proportional representation in the Veracruz State*

Carolina Viveros García (México)*

Fecha de recepción: 11 de mayo de 2012
Fecha de aceptación: 26 de julio de 2012

Resumen

En la asignación de diputados por representación proporcional en el estado de Veracruz, la expresión *partido mayoritario* ha jugado un papel trascendental y definitivo en la integración del Poder Legislativo, su importancia radica en que el partido político o coalición que sea considerado como tal verá limitada su oportunidad de obtener más curules de representación proporcional, aun cuando su votación lo permita, en virtud de que constitucional y legalmente al considerado mayoritario no se le podrán asignar más de cinco curules por este principio.

* Presidenta del Consejo General del Instituto Electoral Veracruzano. presidencia_iev@hotmail.com.

En ese sentido, el Instituto Electoral Veracruzano, el Congreso local, los tribunales estatal y federal, e inclusive la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), han emitido muy interesantes análisis jurídicos.

Otro aspecto digno de observar es la posición que han adoptado los partidos políticos, al haberse fijado como principales criterios la mayoría de votos y la mayoría absoluta de curules, pues impugnan dependiendo de si les favorece uno u otro.

PALABRAS CLAVE: cómputo de Circunscripción Plurinominal, curul, partido mayoritario y representación proporcional.

ABSTRACT

In the assignment of deputies by proportional representation in the State of Veracruz, the term majority party has played a major role in the integration and final of the legislature, its importance is that the political party or coalition that is considered as such, opportunity will be constrained more proportional representation seats, even if your vote permits, in virtue of that constitutionally and legally the majority considered it may not assign more than five seats for this principle.

In this regard, the Electoral Institute of Veracruz, Congress Local, state and federal courts including the Supreme Court have issued a very interesting legal analysis.

Another aspect worth noting is the position that political parties at the time it has been fixed as main criteria, the majority of votes and an absolute majority of seats, as challenging depending on whether they favor one or the other.

KEYWORDS: Computation of multi-member district, Seat, Majority Party and Proportional Representation.

Introducción

Ni la Constitución Política del Estado de Veracruz (CPEV) ni el Código Electoral 307 para el Estado de Veracruz (CEV) establecen qué debe entenderse por *partido mayoritario* o cuáles son las características que debe reunir éste. Lo que ocasiona que las fuerzas políticas, de acuerdo con las circunstancias particulares de cada elección, le asignen el significado que más les favorezca. Interpretación que resulta de mayor trascendencia, toda vez que al partido político que sea considerado como tal no podrán asignársele más de cuatro o cinco diputados por el principio de representación proporcional, según sea la integración del Congreso de menos de 50, de 50 o más sin rebasar los 60 diputados (CPEV artículo 21, párrafo cuarto; CEV artículo 255, párrafo segundo).

La expresión partido mayoritario la encontramos tanto constitucional como legalmente en la normativa veracruzana, pero no se encuentra una disposición que establezca de manera textual qué es lo que se debe entender por ella, por el contrario, sí se cuenta con una limitante para el partido que sea considerado como tal, consistente en que a éste no se le podrán asignar más de cuatro o cinco diputaciones por el principio de representación proporcional, por lo que es de suma importancia para la integración del Congreso.

Ante la indefinición del término, desde el proceso electoral de 2004 en el estado de Veracruz se ha presentado una seria controversia al respecto, que ha propiciado que el Instituto Electoral Veracruzano (IEV), los órganos jurisdiccionales estatal y federal, el Congreso del estado e inclusive la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) se pronuncien al respecto, ello motivado desde luego por los partidos políticos.

Origen de la expresión partido mayoritario

El origen de la expresión partido mayoritario referida a la asignación de diputados por el principio de representación proporcional data en el estado de Veracruz desde el Código Electoral para el Estado Libre y Soberano de

Veracruz-Llave, publicado en la Gaceta Oficial el 28 de abril de 1988 (Álvarez 2010, 232), que en su artículo 238, fracción VI, disponía que la suma de votos de los partidos que hubieran obtenido como mínimo 1.5% de la votación se dividiría entre el número de curules a repartir por representación proporcional, con la finalidad de obtener un factor común que sería aplicado al partido mayoritario, hasta alcanzar el número de curules que le corresponden legalmente, de acuerdo con la votación obtenida por éste; norma que no contemplaba limitaciones en la asignación de curules por este tipo de representación.

El 6 de octubre de 1994 se publicó en la Gaceta Oficial del estado de Veracruz el Código de Elecciones y Derechos de los Ciudadanos y las Organizaciones Políticas del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave, en la que, la expresión se mantuvo en sus términos, agregándose que el factor común de asignación se aplicaría a la lista regional registrada por el partido mayoritario. Esta disposición permaneció en el Código Electoral número 75 publicado en la Gaceta Oficial el 19 de octubre de 2000, con la salvedad de que en el artículo 206, segundo párrafo, establecía ya la limitante de que en ningún caso al partido mayoritario se le asignarán más de cinco diputados por este principio, misma que perduró con la entrada en vigor de los códigos electorales 590 y 307 (Álvarez 2010, 498, 626 y 761).

El 3 de febrero de 2000 fue publicada en la Gaceta Oficial del estado de Veracruz, la reforma a la CPEV que modificó integralmente la aprobada el 16 de septiembre de 1917, su mérito radica en que fue una reforma a fondo que innovó y promovió el control constitucional interno de las entidades federativas (González 2010, 7-8). Contempla la expresión partido mayoritario, en el artículo 21, párrafo cuarto, estableciendo como limitante para la integración del Congreso que ningún partido político podrá contar con un número de diputados, por ambos principios, mayor al número total de distritos electorales uninominales; disposición que se mantiene actualmente.

Una vez que se ha señalado el origen de la expresión partido mayoritario, el procedimiento que se lleva a cabo para la integración del Congreso

del estado, así como las normas que lo regulan, expondré los diferentes conceptos que a partir de 2004 tanto los partidos políticos como las autoridades electorales han otorgado a tal expresión, propiciando con ello, en algunos casos, el cambio en el número de asignación de diputados que les corresponden a los partidos políticos o coaliciones por el principio de representación proporcional.

Integración del Congreso

Actualmente, en el estado de Veracruz la integración del Congreso se realiza de acuerdo con el marco normativo siguiente: Constitución política y Código electoral del estado de Veracruz.

El Congreso del estado se compone de diputados elegidos por el principio de mayoría relativa en los distritos electorales uninominales y de diputados elegidos por el principio de representación proporcional, conforme a las listas que presenten los partidos políticos en la Circunscripción Plurinominal que se constituya en el territorio del estado en un porcentaje de 60 y 40, respectivamente. Se renovará en su totalidad cada tres años y se instalará el día 5 de noviembre. Prevé la posibilidad de una integración variante, pero que bajo ninguna circunstancia superará los 60 diputados (CPEV, artículo 21, párrafos primero, tercero, cuarto y quinto).

Por cuanto hace a la elección de diputados por el principio de mayoría relativa, a la fórmula de candidatos que haya obtenido el mayor número de votos se le expedirá la constancia de mayoría, previa declaración de validez de la elección (CEV, artículo 253, fracción I, inciso b).

La asignación de diputados por el principio de representación proporcional se lleva a cabo bajo el cómputo de una sola Circunscripción Plurinominal, en donde una vez que los consejos distritales han obtenido el cómputo de esta elección en cada uno de sus distritos, el Consejo General del IEV debe:

a. Determinar el cómputo de la votación total emitida en la circunscripción.
b. Declarar aquellos partidos políticos que no hayan obtenido al menos 2% del total de la votación emitida.
c. Sumar los votos de los partidos que habiendo alcanzado al menos 2% tienen derecho a participar en la asignación de diputados por representación proporcional.
d. Obtener un factor común (suma de los votos de los partidos que hayan obtenido al menos 2%, dividida entre el número de curules a repartir por representación proporcional).
e. Aplicar el factor común a la lista registrada por el partido mayoritario para obtener el número de curules que le corresponde legalmente.
f. Obtener un nuevo factor común, de acuerdo con los votos de los partidos minoritarios, aplicado tantas veces como este factor se contenga en la votación de cada uno de ellos.

Si quedasen diputaciones por repartir, se asignará una a cada partido en el orden decreciente de los restos de sus votos no utilizados. La asignación de diputados se hará en primer término al partido que haya obtenido el mayor número de votos. En ningún caso al partido mayoritario se le asignarán más de cinco diputados por este principio (CEV, artículo 255).

De manera muy general, éste es el procedimiento que debe realizar el Consejo General para determinar cuántas curules por el principio de representación proporcional le corresponden a cada partido político.

Como ya se dijo, ante la indefinición de la expresión partido mayoritario, desde el proceso electoral de 2004 hasta la fecha se ha presentado una seria controversia al respecto, que ha propiciado que el IEV, los órganos jurisdiccionales estatal y federal, el Congreso del estado e inclusive la SCJN se pronuncien al respecto, ello motivado, desde luego, por los partidos políticos, quienes inconformes con la asignación por representación proporcional han impugnado tales determinaciones. Los argumentos vertidos al respecto por tales autoridades son los siguientes.

Proceso electoral de 2004

El IEV organizó el proceso electoral de 2004, que inició con la instalación del Consejo General el 8 de enero de ese mismo año, la jornada electoral se efectuó el 5 de septiembre siguiente, y el cómputo de la Circunscripción Plurinominal por parte del Consejo General tuvo verificativo el 17 de octubre.

Para este proceso electoral los partidos políticos decidieron formar las siguientes coaliciones: "Alianza Fidelidad por Veracruz" integrada por los partidos, Revolucionario Institucional (PRI), Verde Ecologista de México (PVEM) y Revolucionario Veracruzano (PRV); "Unidos por Veracruz" conformada por los partidos políticos de la Revolución Democrática (PRD), del Trabajo (PT) y Convergencia —ahora Movimiento Ciudadano (MC), todas las menciones que se hagan en relación con éste se entenderán efectuadas a Movimiento Ciudadano—. Por su parte el Partido Acción Nacional (PAN) no se coaligó con ningún otro partido político o asociación.

Como resultado de la jornada electoral se obtuvieron en los 30 distritos electorales uninominales, así como derivado del cómputo de la Circunscripción Plurinominal, los siguientes resultados (IEV 2004, 7-26):

> PAN: Obtuvo 14 curules de mayoría relativa.
>
> Coalición "Alianza Fidelidad por Veracruz": Obtuvo 13 curules de mayoría relativa.
>
> Coalición "Unidos por Veracruz": Obtuvo 3 curules de mayoría relativa.
>
> Cómputo de la circunscripción plurinominal.
>
> PAN: Obtuvo 979,563 (novecientos setenta y nueve mil quinientos sesenta y tres) votos. Por lo que le corresponde 5 curules por representación proporcional.
>
> Coalición "Alianza Fidelidad por Veracruz": Obtuvo 1,046,579 (un millón cuarenta y seis mil quinientos setenta y nueve) votos. Por lo que le corresponden 9 curules por representación proporcional.

> Coalición "Unidos por Veracruz": Obtuvo 661,024 (seiscientos sesenta y un mil veinticuatro) votos. Por lo que le corresponden 9 curules por representación proporcional.

Los votos nulos fueron ciento diez mil setecientos noventa y tres (110,793), y de candidatos no registrados dos mil cuatrocientos cinco (2,405), dando una votación total emitida de (2,800,354) dos millones ochocientos mil trescientos cincuenta y cuatro (2,800,354) sufragios.

De tal forma, la integración total del Congreso quedó con 19 diputados para el PAN; 22 para la coalición "Alianza Fidelidad por Veracruz"; y 9 para la coalición "Unidos por Veracruz".

Una vez determinado que todos los partidos políticos y las coaliciones superaron el límite de 2% para participar en la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, el Consejo General determinó necesario definir cuál de los partidos políticos fue el mayoritario, ello con la finalidad de dotar de certeza el procedimiento de asignación, atendiendo a los fines y objetivos que se persiguen con la aplicación del sistema de representación proporcional, como lo son garantizar de manera efectiva la pluralidad en la integración de los órganos de gobierno, entre los que se encuentra el Poder Legislativo.

Hasta este momento, se observa que a simple vista pueden existir dos partidos políticos mayoritarios, Acción Nacional por haber obtenido más curules de mayoría relativa, o bien, la coalición "Alianza Fidelidad por Veracruz" por haber obtenido un mayor número de votos en la elección de diputados de representación proporcional.

Otorgar tal calidad a uno u otro implica asignarle como máximo cinco diputados por representación proporcional.

Por tanto, el Consejo General al respecto argumentó que de la interpretación de los artículos 203, 204, 205 y 206 del CEV se tiene que el término partido mayoritario, es un calificativo que sólo se presenta en dicha legislación en el apartado relativo a la distribución de diputaciones

plurinominales, perteneciendo dicho concepto en exclusiva al marco jurídico regulatorio de las instituciones legislativas.

Del análisis de la jurisprudencia *"Representación Proporcional. En la integración de la fórmula legal de asignación, debe prevalecer la que conduzca a la mayor proporcionalidad"*[§] del índice del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación concluyó que el propósito de la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, es limitar el número total de curules que puede alcanzar un partido mayoritario, entendiendo éste como el que haya logrado un número de escaños superior al de sus adversarios en la contienda electoral por el principio de mayoría relativa, ya que si bien son los votos la unidad de medida en el sistema de mayoría relativa en cada uno de los distritos electorales uninominales; en la Circunscripción Plurinominal son las curules lo que determina quién cuenta con la mayoría en toda la Circunscripción y no la votación; más aún, cuando contando con la mayoría de ésta no se traduzca en diputaciones dentro del Congreso a integrar.

En ese entendido, el Consejo General en términos de la facultad que le otorgaba la fracción XXXVI del artículo 89 del CEV vigente en ese momento, concluyó que el partido político mayoritario era el que obtuvo el mayor número de curules por el principio de representación proporcional, es decir, Acción Nacional.

Es en este punto donde se vuelve determinante cuál partido político se considera mayoritario, o sea, Acción Nacional, pues obtuvo más curules por mayoría relativa; por lo tanto, le aplica el límite establecido en la CPEV en su artículo 21 que dispone que al partido político mayoritario no se le podrán asignar más de cinco curules por este principio; en consecuencia, de las siete que le correspondían al aplicar la fórmula respectiva, dio como resultado que se le asignaran únicamente cinco.

§ Énfasis añadido.

A manera de resumen, se puede ver que al ser el PAN el mayoritario, ocasionó que se viera disminuido en la asignación por representación proporcional, al restarle dos curules que de acuerdo con la fórmula de asignación le correspondían.

Ésta es pues, la interpretación aprobada por el Consejo General en relación con el término o concepto de partido mayoritario, aunque como veremos más adelante, los órganos jurisdiccionales —incluida la SCJN— le dan un significado distinto al propuesto, incluso divergente entre los propuestos por ellos mismos.

Por otra parte, en sesión celebrada el 16 de octubre de 2004, el Congreso del estado en ejercicio de la atribución señalada en el artículo 33, fracción II, de la CPEV, en el sentido de dar interpretación auténtica de las leyes o decretos, emitió el decreto número 881 de Interpretación Auténtica de Ley, en el sentido de aclarar la expresión partido mayoritario:

> *Artículo único: La expresión "partido político mayoritario", contenida en el artículo 206 del Código Electoral de Veracruz de Ignacio de la Llave, se refiere al partido que bajo el principio de mayoría relativa hubiese obtenido los triunfos electorales suficientes para alcanzar un número superior de curules uninominales, respecto a cualquiera de sus adversarios.*[§]

Ésta es una interpretación acorde con lo aprobado por el Consejo General, con la salvedad de que el Congreso del estado en el citado Decreto 881 se limitó a definir lo que se entiende por partido mayoritario, por el contrario, el Consejo General esgrimió los razonamientos lógico-jurídicos que motivaron tal determinación.

Inconformes con la asignación realizada por el Consejo General, el PAN y la coalición "Unidos por Veracruz" interpusieron recursos de

---

§ Énfasis añadido.

inconformidad[1] ante la Sala Electoral del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Veracruz (en adelante Sala Electoral), ahora Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave[2] (TEV) resueltos en fecha 26 de octubre de 2004.

En lo que interesa, los recurrentes propusieron que el partido mayoritario era aquel que había logrado el mayor número de votos en la elección de diputados por representación proporcional y no el que obtuviera más curules por mayoría relativa.

La Sala Electoral, para arribar a una conclusión esbozó diversos argumentos, tales como:

En el ámbito doctrinal, el sistema electoral se define como un conjunto de normas que regulan la forma en que se han de convertir los sufragios en escaños, existiendo dos grandes sistemas electorales, el de mayoría relativa y el de representación proporcional.

Es innegable la tendencia de la SCJN así como de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) en relación con el principio de representación proporcional a fin de garantizar la pluralidad en la integración de los órganos legislativos, permitiendo que formen parte de ellos los partidos políticos minoritarios, e impidiendo que los partidos dominantes alcancen un alto grado de sobrerrepresentación, privilegiando la aplicación de una proporcionalidad pura, en la asignación de curules por el principio de representación proporcional, en su relación con las obtenidas por mayoría relativa.

En ese sentido, al principio de proporcionalidad se le puede definir como el nivel de coincidencia que debe existir entre el porcentaje de votos y el porcentaje de escaños que obtienen las organizaciones participantes en una elección para cuerpos colegiados: a mayor coincidencia entre el porcentaje de votos y el porcentaje de escaños, mayor será la propor-

---

1 RIN/235/03/030/2004, RIN/236/03/030/2004 y RIN/237/01/030/2004.

2 Decreto número 567, que reforma diversos artículos del Código Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Publicado en Gaceta Oficial el 31 de julio de 2009.

cionalidad del resultado de una elección determinada. Mientras que mayor sea la diferencia entre el porcentaje de votos y el porcentaje de escaños, menor será la proporcionalidad del resultado de la elección.

Con esas consideraciones, la Sala Electoral concluyó que la interpretación congruente del término partido mayoritario, —para efectos de la aplicación de la regla prevista en la fracción VI del artículo 206 del código electoral para el estado,— debía ser la de aquel partido político o coalición que ha obtenido el mayor número de curules en la elección de diputados por el principio de mayoría relativa, puesto que con ello se hacen efectivos los fines que motivaron la inclusión del principio de representación proporcional en la legislación local.

Por el momento, tenemos tres definiciones del concepto partido mayoritario que son coincidentes, y una, la propuesta por el PAN, que es contraria.

En fecha 2 de noviembre de 2004, la Sala Superior resolvió los juicios de revisión constitucional electoral[3] interpuestos por el PAN y la coalición "Unidos por Veracruz", en contra de la sentencia emitida por la Sala Electoral en el recurso de inconformidad RIN/235/03/030/2004 y sus acumulados.

La Sala Superior determinó que el punto central radicaba en dilucidar qué es lo que debía entenderse por partido mayoritario, pues admite más de una interpretación, la establecida por la Sala Electoral —el que obtenga más triunfos de mayoría relativa—, la que señalan los promoventes —el que obtenga el mayor número de votos—, o bien, alguna otra —aquel partido o coalición que por sus triunfos en la elección por el principio de mayoría relativa, por sí mismo, haya obtenido cuando menos la mayoría absoluta de curules del total de la integración del Congreso.

Es importante significar que la coalición "Unidos por Veracruz" en su escrito de demanda manifestó que para que hubiera una mayor equidad en la representación del Congreso del estado, debía considerarse a los dos

---

[3] SUP-JRC-318/2004 y SUP-JRC-319/2004.

partidos mayoritarios, es decir, al PAN por haber obtenido el triunfo en más distritos electorales uninominales y a la coalición "Alianza Fidelidad por Veracruz", por haber obtenido el mayor número de votos en la Circunscripción Plurinominal. Siendo ésta la única manera en que la integración del Congreso sería equitativa, al contar el PAN con 19 diputados (14 de mayoría y 5 de representación proporcional) la coalición "Alianza Fidelidad por Veracruz" 18 diputados (13 de mayoría y 5 de representación proporcional) y la coalición "Unidos por Veracruz" 13 diputados (3 de mayoría y 10 de representación proporcional).

Luego entonces, surgieron cuatro posibles interpretaciones de la expresión partido mayoritario: a) El que obtenga más triunfos de mayoría relativa; b) El que obtenga el mayor número de votos; c) Que sea considerado partido mayoritario el que reúna cualesquiera de los señalados anteriormente; y d) El partido o coalición que por sus triunfos en la elección por el principio de mayoría relativa, por sí mismo, haya obtenido cuando menos la mayoría absoluta de curules del total de la integración del Congreso.

Ahora bien, para determinar cuál de esas interpretaciones es la que debe prevalecer, la Sala Superior acudió a una interpretación conforme con la CPEUM, argumentando principalmente que la representación proporcional constituye el principio de asignación de curules, por medio del cual se atribuye a cada partido o coalición un número de escaños proporcional al número de votos emitidos a su favor.

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

La facultad de reglamentar el principio de representación proporcional por parte de los estados de la República se encuentra consignada a favor de sus poderes legislativos, bastando con incorporar en sus sistemas ambos principios de elección, sin que se prevea disposición adicional al respecto; por ende los aspectos específicos por cuanto al número de diputados por cada principio, porcentajes de votación requerida, barrera legal y fórmulas de asignación, queda al arbitrio legislativo determinarlos.

Ahora bien, tomando en consideración la integración total del Congreso (PAN 19; coalición "Alianza Fidelidad por Veracruz", 22, y coalición "Unidos por Veracruz", 9), la Sala Superior sostuvo que ésta lleva a un resultado contrario a los principios de la lógica, pues el partido considerado como mayoritario obtiene menos curules que uno de los llamados minoritarios.

La integración propuesta produce una sobrerrepresentación de la coalición "Alianza Fidelidad por Veracruz" de +6.63%. De considerarse la asignación como la propone el PAN, con la determinación de que el partido mayoritario es el que obtenga la mayor votación, se da una excesiva sobrerrepresentación de +11.02% de un partido considerado mayoritario en relación con la coalición que obtuvo mayor votación.

En esas condiciones, de considerarse al partido mayoritario como aquel que por sí mismo tuvo la mayoría absoluta —obtener 26 diputaciones que representan 52% del total de la integración de la Cámara—, al no alcanzar ninguno de los contrincantes esta calidad, no cobraría aplicación el tope de cinco diputados como máximo, quedando la asignación por representación proporcional de la manera siguiente:

- PAN: siete diputaciones por representación proporcional.
- Coalición "Alianza Fidelidad por Veracruz": ocho diputaciones por representación proporcional.
- Coalición "Unidos por Veracruz": cinco diputaciones por representación proporcional.

- Bajo este concepto propuesto de partido mayoritario, se logra un mayor equilibrio en la asignación de diputaciones por representación proporcional al otorgar siete, ocho y cinco; aunado a las curules de mayoría relativa, la integración total del Congreso del estado de Veracruz es la siguiente:
  - Partido Acción Nacional: 21 diputados.
  - Coalición "Alianza Fidelidad por Veracruz": 21 diputados.
  - Coalición "Unidos por Veracruz": ocho diputados.

Con este ejercicio, la Sala Superior encontró que los porcentajes de representación reflejaban una mayor proporción entre la votación obtenida por cada uno de los contendientes, en relación con las curules asignadas. Con lo que se evita que el partido supuestamente mayoritario quede subrepresentado y que el considerado minoritario quede excesivamente sobrerrepresentado.

En esas condiciones, la expresión partido mayoritario debe interpretarse como aquel partido o coalición que haya obtenido la mayoría absoluta (26 curules) por sus triunfos en la elección de diputados por el principio de mayoría relativa.

Como consecuencia de los razonamientos anteriores, el 1 de marzo de 2005 la Sala Superior aprobó una tesis en la que plasma la definición de partido mayoritario (Tesis XVI/2005).

Por otra parte, en relación con la interpretación que debe darse al término partido mayoritario, algunos diputados integrantes de la LIX Legislatura del Congreso del estado de Veracruz, así como los partidos políticos Convergencia y Acción Nacional, promovieron ante la SCJN acciones de inconstitucionalidad,[4] en las que solicitaron la invalidez del Decreto 881 de Interpretación Auténtica de la Ley relativo al artículo 206 del CEV emitido por el Congreso del estado de Veracruz.

[4] Acción de Inconstitucionalidad 26/2004 y sus acumuladas 27/2004 y 28/2004.

La sentencia pronunciada por la SCJN consideró que, de manera general, la interpretación auténtica no debe derogar ni mucho menos modificar la norma que interpreta, sino simplemente establece su sentido con miras a su aplicación o individualización, por lo que resulta necesario definir cuáles son los límites de esta facultad de "interpretación auténtica".

La interpretación auténtica de textos legales tiene por tanto dos limitaciones claras: a) Las posibilidades semánticas del texto tomadas de manera aislada, elaborando una serie de alternativas jurídicamente viables para el texto a interpretar, y b) Estas posibilidades iniciales pero contrastadas con el sentido sistémico del orden jurídico a aplicar para el caso concreto, tomando en cuenta no solamente las normas que se encuentran en una posición normativo-horizontal a la norma a interpretar (artículos del mismo código donde se encuentra el artículo a interpretar), sino también aquellas normas relevantes de jerarquía superior o vertical (Constitución local y federal) y aquellos principios y valores expresados en éstas, tanto de manera implícita como explícita, establecidos por la jurisprudencia del mismo órgano encargado de la interpretación del orden jurídico nacional.

En ese sentido, la SCJN como medida para llevar a cabo el ejercicio de control constitucional determinó analizar si la opción seleccionada por la legislatura en el decreto impugnado era viable considerando las limitaciones a la interpretación auténtica señaladas previamente, es decir, si la opción elegida en el caso concreto cabría o no dentro de las previsiones constitucionales, mas no establecer cuál de entre todas ellas era la que más le satisface.

Por lo que señaló que el decreto impugnado discrepaba con el sentido general reconocible en el artículo que interpreta ya que aquél atiende al número de curules uninominales obtenido por un partido, y no a la base de la votación obtenida por cada uno. En otras palabras, la expresión partido mayoritario que se utiliza en las diversas etapas del procedimiento de distribución establecido en el artículo 206 del CEV, en modo alguno puede tener significados diversos ya que refiere unívocamente a un solo

sentido: el referido a la votación obtenida por los partidos políticos. De no ser así, el decreto interpretativo tendría como consecuencia la ruptura del sistema establecido por el propio legislador local en el momento de emitir el artículo que posteriormente interpretó mediante aquél.

En suma, el principio de proporcionalidad consagrado en la CPEUM atiende a la votación total obtenida por cada partido y no a las curules resultantes de las constancias de mayoría relativa, como determina el contenido del decreto impugnado. Por consiguiente, es claro que el Decreto 881 de Interpretación Auténtica de Ley transgrede el principio de representación proporcional consagrado en el orden constitucional mexicano. Por lo tanto, el decreto impugnado no puede considerarse como una norma interpretativa, en tanto que no fija el sentido verdadero que le dio el legislador, sino que, por el contrario, se aparta totalmente del mismo, desbordando su ámbito original y contraviniendo el marco fundamental que rige el principio de representación proporcional.

Cabe precisar que la SCJN al resolver la acción de inconstitucionalidad, no determinó lo que debe entenderse por partido mayoritario, sino que declaró la invalidez del decreto donde se definió éste, por considerarlo contrario al marco fundamental que rige el principio de representación proporcional. Como consecuencia de los razonamientos anteriores, el 5 de julio de 2005, el Tribunal en Pleno de la SCJN, aprobó una tesis jurisprudencial[5] donde plasma estos argumentos.

Proceso electoral 2007

El 10 de enero de 2007 se instaló el Consejo General, con lo que inició el proceso electoral 2007. El día 2 de septiembre se llevó a cabo la jornada electoral.

Para la elección de diputados por el principio de representación proporcional, los partidos políticos Revolucionario Institucional, Verde Ecologista

[5] Tesis P./J. 88/2005.

de México, Alternativa Socialdemócrata y Campesina, Nueva Alianza y la Asociación Política Estatal Vía Veracruzana decidieron formar la coalición: "Alianza Fidelidad por Veracruz". Los partidos Acción Nacional, de la Revolución Democrática, del Trabajo, Convergencia y Revolucionario Veracruzano participaron de manera individual.

Para la elección de diputados por el principio de mayoría relativa, la coalición "Alianza Fidelidad por Veracruz" obtuvo 28 curules, mientras que Acción Nacional sólo obtuvo dos diputaciones, y ninguna para las demás fuerzas políticas. Respecto de la elección de diputados por el principio de representación proporcional, la coalición obtuvo el mayor número de votos, con 1,321,645 (un millón, trescientos veintiún mil, seiscientos cuarenta y cinco votos) mientras que Acción Nación ocupó el segundo lugar con ochocientos trece mil, ochocientos sesenta y tres votos (813, 863) (IEV 2007).

En el proceso de 2004, la Sala Superior determinó que el partido mayoritario debía interpretarse como aquel partido o coalición que haya obtenido la mayoría absoluta (26 curules) por sus triunfos en la elección de diputados por el principio de mayoría relativa. Por su parte la SCJN declaró la invalidez del Decreto 881 de Interpretación Auténtica de Ley expedido por el Congreso del estado de Veracruz, determinando que entender al término partido mayoritario como el que hubiera obtenido más diputaciones de mayoría relativa era contrario al marco fundamental que rige el principio de representación proporcional.

En este caso, la coalición "Alianza Fidelidad por Veracruz" obtuvo, por una parte, la mayoría de votos y, por la otra, más de 26 diputaciones de mayoría relativa, por lo que se ubicaba en los dos supuestos para ser considerado como el partido mayoritario.

El Consejo General, en fecha 18 de octubre de 2007, procedió a realizar el cómputo de la Circunscripción Plurinominal, asignando las curules de representación proporcional en el orden siguiente: coalición "Alianza Fidelidad por Veracruz", 2; PAN, 10; PRD, 4; PT, 1; Partido Convergencia 2; PRV, 1.

Para efectuar la asignación de esta forma, se consideró que ningún partido político podría contar con un número de diputados por ambos principios mayor al número total de distritos electorales uninominales, es decir, 30 diputados por ambos principios (CPEV, artículo 21, párrafo quinto).

En consecuencia, la integración total del Congreso del estado de Veracruz, resultado del proceso electoral de 2007, quedó representada con 12 curules para Acción Nacional; 30 curules para la coalición "Alianza Fidelidad por Veracruz"; 4 para el PRD; una para el PT; 2 para el Partido Convergencia; y, una curul para el PRV (IEV 2007).

Cabe destacar que en las impugnaciones que se presentaron tanto en la Sala Electoral como en la Sala Superior, la litis central no versó en lo que se debía entender por partido mayoritario, en virtud de que la coalición "Alianza Fidelidad por Veracruz" actualizaba las dos posibles interpretaciones, sino por el contrario, se centró en la vigencia de las coaliciones para efectos de la asignación de diputados por el principio de representación proporcional.

En este sentido, la Sala Superior concluyó que el artículo 104 del entonces CEV 590 vigente en 2007, establecía que las coaliciones no concluían al finalizar la jornada electoral, como lo había interpretado el recurrente, sino al finalizar el proceso electoral. Por lo que para efectos de la asignación de representación proporcional debía otorgarse a la coalición el mismo trato como si se refiriera a un partido político.

Por lo tanto, del resultado del proceso electoral de 2007, la connotación que se otorgó a la expresión partido mayoritario se mantuvo en relación con la de 2004 emitida por la propia Sala Superior, en el sentido de que por éste debía entenderse a aquel partido o coalición que hubiese obtenido la mayoría absoluta por sus triunfos en la elección de diputados por el principio de mayoría relativa en la integración total del Congreso. Destacando que, para efectos de la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, el tope o límite a la sobrerrepresentación previsto en el artículo 21 de la CPEV, debe entenderse también referido a las coaliciones.

El proceso electoral 2009-2010

El proceso electoral 2009-2010 inició con la instalación del Consejo General el día 10 de noviembre de 2009 y el 4 de julio siguiente se llevó a cabo la jornada electoral.

Para este proceso electoral se formaron las siguientes coaliciones: "Para Cambiar Veracruz", integrada por los partidos de la Revolución Democrática, del Trabajo y Convergencia; "Veracruz para Adelante", integrada por los partidos políticos Revolucionario Institucional, Verde Ecologista de México, Revolucionario Veracruzano y la Asociación Política Estatal Vía Veracruzana; y "Viva Veracruz", integrada por los partidos Acción Nacional y Nueva Alianza.

Cabe destacar que cada partido político en lo individual presentó sus listas de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional.

Los resultados de la elección de diputados por el principio de mayoría relativa, una vez distribuidos conforme al convenio de coalición, fueron los siguientes: PAN, 8 curules; PRI, 19 curules; PVEM, 1 curul; y PANAL, 2 curules (IEV 2010b, 15).

En el cómputo de la Circunscripción Plurinominal los partidos políticos con mayor votación fueron: Acción Nacional con un millón, ciento setenta y cuatro mil, cuatrocientos veintiún votos (1,174,421) y Revolucionario Veracruzano con un millón, trescientos veintiséis mil, cuarenta y siete votos (1,326,047) (IEV 2010b, 23).

De lo que tenemos que, el PAN obtuvo el mayor número de votos en la elección de diputados por representación proporcional y el Revolucionario Institucional obtuvo más curules de mayoría relativa.

Lo que propició de nueva cuenta la controversia en relación con cuál era el partido mayoritario, pese a que la Sala Superior había determinado en 2004 que era aquel que había obtenido por sus triunfos en la elección por el principio de mayoría relativa, por sí mismo, cuando menos la mayoría absoluta de curules del total de la integración del Congreso, es decir,

26 curules de mayoría relativa, esperando que dicho criterio se empleara al resolver los medios de impugnación interpuestos.

Las consideraciones del Consejo General fueron las siguientes:

La expresión partido mayoritario debe interpretarse como aquel partido o coalición que haya obtenido la mayoría absoluta por sus triunfos en la elección de diputados por el principio de mayoría relativa, en la integración total del Congreso, por ser acorde ésta con los principios de la representación proporcional contenidos en los dos últimos párrafos del artículo 21 de la CPEV.

En dichos párrafos se establece el tope o la barrera legal para el único y exclusivo caso en que algún partido político se ubique en la hipótesis legal de que obtenga por el principio de mayoría relativa la llamada mayoría absoluta de la integración total del Congreso.

Sólo en ese caso cobra razón de ser, y coherencia, el contenido de la limitante o el tope establecido en el artículo 206, fracción VI, pues lo que se trata de evitar es precisamente la sobrerrepresentación en el Congreso para el caso de que algún partido político o coalición alcanzara por sí sólo, por ejemplo, 27 curules hipótesis en la cual cobraría vida o relevancia el tope indicado, en atención a que el propio precepto constitucional establece que ningún partido político podrá contar, por ambos principios, con más de 30 curules del total de la integración de la Cámara.

Una vez que el Consejo General procedió a distribuir, conforme a los convenios de coalición aprobados, los votos obtenidos por los partidos políticos, y realizó las formulas respectivas, la asignación de curules por representación proporcional quedó de la manera siguiente: PAN, 8 curules; PRI, 9; PRD, 2; y Convergencia, una curul. Quedando la integración total del Congreso en los términos siguientes: PAN 16 curules; PRI 28 curules; PRD, 2; PVEM, una curul; Convergencia, una curul; y Nueva Alianza, 2 (IEV 2010, 41).

Los partidos políticos del Trabajo, de la Revolución Democrática, Acción Nacional, Nueva Alianza y Convergencia, inconformes, sostuvieron que la interpretación realizada no fue apegada a derecho toda vez que:

- Se debió aplicar la barrera de sobrerrepresentación al partido que obtuvo la mayoría de votos en la elección de diputados de representación proporcional.
- La base para la asignación de diputados por dicho principio está establecida sobre la votación total emitida, y no relacionada con la asignación de curules por mayoría relativa.
- Debe aplicarse el criterio sostenido por la SCJN en la acción de inconstitucionalidad 26/2004 y sus acumuladas 27/2004 y 28/2004, en las que se determinó que de modo alguno la expresión partido mayoritario puede tener significados diversos y que refiere unívocamente a un solo sentido, el referido a la votación obtenida por los partidos políticos, y no el de la tesis relevante S3EL 016/2005 de la Sala Superior.
- Elaborar un cálculo exacto para determinar la sobrerrepresentación en que se ubica cada partido político en dicha asignación (Sentencia RIN/171/04/2010 y sus acumulados).

En fecha 26 de agosto de 2010, el TEV resolvió la impugnación relativa a la asignación de diputados por el principio de representación proporcional.[6]

Los fundamentos que soportaron la decisión del TEV, después de un amplio análisis de la representación proporcional, se hicieron consistir básicamente en que debe privilegiarse la aplicación de los criterios jurisprudenciales emitidos por la Sala Superior, incluso sobre las decisiones pronunciadas respecto el particular por la SCJN, por ser las primeras de carácter obligatorio, en los casos en donde exista sustancialmente una regla igual o similar a la que ha sido materia de interpretación, en términos del artículo 223 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

---

[6] RIN/171/04/2010 y sus acumulados RIN/172/03/2010, RIN/173/01/2010, RIN/174/08/2010 y RIN/175/06/2010.

Para el TEV la

> *Representación Proporcional se constituye como garante del pluralismo político, destacándose como una de sus características fundamentales, la de permitir a los partidos minoritarios tener acceso a los puestos de elección popular, y de esta manera se escuche la voz de quienes al votar no alcanzaron esa mayoría* (RIN/171/04/2010 y sus acumulados. 83).§

En el sistema electoral del estado de Veracruz, para la asignación de diputados por el principio de representación proporcional existen restricciones legales como el umbral mínimo y los límites máximos que puede alcanzar un ente político; entendido el primero como la votación mínima que debe obtener un partido político para tener derecho a participar en la asignación de las curules. El umbral mínimo se determina de manera discrecional atendiendo a situaciones particulares y concretas de cada país.

Por su parte, en los límites máximos la restricción estriba en que ningún partido podrá contar con un número de diputados por ambos principios mayor al número total de distritos electorales uninominales, lo que busca es que ningún partido político por sí mismo logre obtener un mayoría calificada y, por otra parte, garantizar el derecho de las minorías.

En ese sentido, se confirmó el criterio consistente en que el término partido mayoritario es entendido como el hecho de tener la mayoría absoluta en la integración del órgano legislativo de que se trate, es decir, 26 curules de mayoría relativa o más.

En fecha 18 de octubre de 2010, la Sala Regional del TEPJF correspondiente a la III Circunscripción Plurinominal con sede en la ciudad de Xalapa, Veracruz (en adelante Sala Regional Xalapa), resolvió los juicios[7] interpuestos contra el criterio sustentado por el TEV.

---

§ Énfasis añadido.

7 SX-JRC-135/2010, SX-JRC-143/2010, SX-JRC-146/2010, SX-JDC-350/2010, SX-JDC-353/2010, acumulados.

Para arribar a una conclusión sobre el particular, la Sala Regional Xalapa parte de un análisis muy amplio que incluye varios campos, en atención a que en torno al término partido mayoritario giran criterios divergentes establecidos, en su momento, por la SCJN, la Sala Superior y el Congreso del estado de Veracruz, determinando lo siguiente.

La SCJN no estableció en la acción de inconstitucionalidad 26/2004 y sus acumuladas como única interpretación posible de la expresión partido mayoritario al partido político que obtuvo la mayor votación en el Estado, pues, lo que consideró inconstitucional fue la interpretación propuesta bajo la modalidad de Interpretación Auténtica de Ley y no alguna otra. En cuanto a la obligatoriedad de la jurisprudencia emitida por ésta, respecto al TEPJF se limita a los asuntos en los cuales se resuelva la interpretación directa de un precepto constitucional y sea aplicable al caso, por lo que, al no versar la interpretación de la SCJN sobre una disposición constitucional en materia electoral, sino por el contrario, lo que dilucidó consistió en si el Decreto 881 de Interpretación Auténtica del Congreso del estado de Veracruz era o no constitucional.

Toda vez que consideró que no se encontraba agotada la tutela efectiva de control constitucional previsto en nuestro sistema jurídico en materia electoral, la Sala Regional Xalapa determinó que estaba obligada a pronunciarse en torno a la legalidad y constitucionalidad del término partido mayoritario, "el partido político que haya obtenido la mayoría absoluta en la integración del órgano legislativo" utilizado por Consejo General del IEV y ratificado por el TEV.

La Sala Regional Xalapa examinó las tres interpretaciones dadas al término partido mayoritario, hasta este momento:

a. El partido político que obtuvo más escaños por mayoría relativa: señaló, tener como válida esta interpretación sería contraria al sistema de representación proporcional, al distorsionar el equilibrio que se busca entre votos y escaños de cada partido, en relación

con el porcentaje de votación y la representación de los partidos en la integración total del órgano, como acertadamente lo resolvió la SCJN. Esta interpretación se rechaza.

b. El partido político que obtuvo 26 diputaciones por el principio de mayoría relativa: esta interpretación presenta una dificultad aritméticamente insuperable, pues si se entiende como partido mayoritario al que obtenga 26 curules, se presenta una antinomia en el propio sistema de asignación, ya que impide como regla general que un partido cuente con más de 30 diputados por ambos principios y si al partido mayoritario se le pueden asignar hasta cinco diputados por el principio de representación proporcional, éste contaría con 31 diputados por ambos principios, lo que prohíbe la regla general.

c. El partido político que obtuvo el mayor número de votos: para verificar la coherencia de tener como partido mayoritario al que obtuvo más votación es necesario acudir a los principios rectores de la representación proporcional, la que de acuerdo con criterios reiterados de la Sala Superior y de la SCJN y los artículos 52 y 116, fracción II, párrafo tercero constitucionales, tiene dos finalidades bien definidas:

1. Permitir a corrientes minoritarias integrar los órganos parlamentarios; y,
2. Lograr cierto grado de proporcionalidad entre los votos obtenidos por cada partido político y el número de integrantes en el órgano colegiado.

En el supuesto de aplicar este criterio, debería realizarse la asignación con base en la representación proporcional pura, lo que no es posible toda vez que la SCJN estableció principios aplicables a las elecciones locales, como la barrera legal, el número fijo de legisladores, los límites a la sobrerrepresentación y el número máximo de curules para los partidos por am-

bos principios, igual al número de circunscripciones uninominales en el ámbito del territorio de que se trate.

Concluye, que considerar al partido mayoritario como aquel que obtenga el mayor número de votos desatiende a la representatividad que se cree debe tener la integración de la legislatura, por lo cual, no existe una relación de causa-efecto entre la votación del partido así considerado y un número fijo de diputados.

Dado que las posibles interpretaciones, fueron rechazadas por la Sala Regional Xalapa, ésta consideró necesario emitir una nueva con base en los argumentos siguientes.

Significa que por tal se tendrá al partido político que por la votación total emitida obtenga 25 curules, así, el calificativo de mayoritario deriva de que ese número es el que representa a ese partido, como el que obtuvo más escaños por ese principio en relación con el resto y a su vez, permite la coherencia del sistema para respetar el diverso límite de 30 curules por ambos principios, por lo cual se trata de una disposición rectora de un escenario específico que pretenda poner de manifiesto la ponderación del Legislativo local de privilegiar la representación de todos los partidos en el Congreso pese a la subrepresentación del partido que se coloque en 25 escaños por mayoría relativa, así como impedir que cuente con el número de escaños suficientes por sí mismo, para modificar la CPEV por sí sólo. Estableciendo que esta interpretación será válida siempre y cuando la integración del Congreso sea de 50 diputados, pues de modificarse el número de distritos, la misma suerte tendrá el referente de 25 escaños. Recordemos que la CPEV señala que el Congreso podrá integrarse por un número de diputados que en ningún caso será mayor a 60.

En estas condiciones, a pesar de que la Sala Regional Xalapa aprobó una nueva interpretación de lo que debe entenderse por partido mayoritario, confirmó la asignación de diputados por el principio de representación proporcional aprobado por el Consejo General. Sin embargo, la lectura correcta para ubicar al partido mayoritario será el que alcance por el principio de mayoría relativa 25 escaños y no 26.

Ahora bien, toda vez que a lo largo de los años se le han asignado por lo menos cuatro interpretaciones al término partido mayoritario, tanto por partidos políticos, autoridades electorales, administrativas y jurisdiccionales, el Congreso del estado de Veracruz y la SCJN, existen en este momento en estudio, en el Congreso del estado, al menos tres propuestas de iniciativas de decreto relativas a la asignación de diputados por el principio de representación proporcional.

Dos de esas iniciativas pretenden aclarar el término partido mayoritario y una propone desaparecer dicha expresión incorporando en su lugar, un procedimiento de asignación que incluye otras figuras como una barrera legal de sobrerrepresentación de 16 puntos a su porcentaje de votación estatal emitida.

Dos se encuentran en estudio y revisión para su dictamen en las comisiones permanentes unidas de Justicia y Puntos Constitucionales y de Organización Política y Procesos Electorales, y la restante fue aprobada por el Pleno del Congreso estatal, en un primer periodo ordinario de sesiones, a la fecha de actualización de la página web del Congreso del estado de Veracruz, 30 de abril de 2012.[8]

Glosario

Cómputo de Circunscripción Plurinominal. Es el procedimiento por el cual el Consejo General del Instituto Electoral Veracruzano determinará la votación obtenida en la elección de diputados por el principio de representación plurinominal, mediante la suma de los resultados anotados en las actas de cómputo distrital levantadas por los consejos distritales (CEEV 75, artículo 205, publicado en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz el día 19 de octubre del año 2000).

Curul. Asiento de los parlamentarios (Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, vigésima segunda edición. 2001. Madrid).

---

[8] Véase http://www.legisver.gob.mx/numeralia/numeraliaLXII/iniciativas/Iniciativass.pdf.

Partido mayoritario. partido político o coalición que alcance por el principio de mayoría relativa 25 escaños o más (Sentencia de fecha 18 de octubre de 2010, emitida por la Sala Regional Xalapa del TEPJF en el expediente SX-JRC-135/2010 y sus acumulados).

Representación proporcional. procedimiento electoral que establece una proporción entre el número de votos obtenidos por cada partido o tendencia y el número de sus representantes elegidos (Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, vigésima primera edición. 1992. Madrid, 1259).

Glossary

Computation of multi-member district. The procedure by which the Electoral Institute General Council Veracruz determine the vote taken on the election of deputies by the principle of multi-member representation by the sum of the results recorded in the minutes of the district tally raised by District Councils (Elections Code Number 75, for the State of Veracruz Llave, Article 205, published in the Official Gazette of State of Veracruz on 19 October 2000).

Seat. Seat of parliamentarians (Royal Spanish Academy, *Dictionary of the Spanish language*, twenty-second edition. 2001. Madrid).

Majority Party. Political Party or Coalition to reach by the principle of relative majority twenty-five seats or more (Judgment dated October 18, 2010, issued by the Regional Chamber Xalapa Electoral Tribunal of the Judiciary of the Federation on the record SX-JRC-135/2010 and cumulative).

Proportional Representation. Election rules establishing a ratio between the number of votes obtained by each party or trend, the number of their elected representatives. (Royal Spanish Academy, *Dictionary of the Spanish language*, twenty-first edition. 1992. Madrid, 1259).

Fuentes consultadas

IEV. 2004 ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ELECTORAL VERACRUZANO, RELATIVO AL CÓMPUTO DE LA CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL, LA DECLARACIÓN DE VALIDEZ DE LA ELECCIÓN DE DIPUTADOS POR EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL Y LA ASIGNACIÓN DE DIPUTADOS POR ESTE PRINCIPIO, EN EL PROCESO ELECTORAL 2004. Gaceta Oficial. Órgano del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Número 208. 2004, 3-36.

——. 2007 ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ELECTORAL VERACRUZANO, RELATIVO AL CÓMPUTO DE LA CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL, LA DECLARACIÓN DE VALIDEZ DE LA ELECCIÓN DE DIPUTADOS POR EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL Y LA ASIGNACIÓN DE DIPUTADOS POR ESE PRINCIPIO, EN EL PROCESO ELECTORAL 2007. Disponible en http://www.iev.org.mx/1nuevo/sesionacuerdo/acuerdos2007/Acuerdo108.pdf (consultada el 10 de abril de 2012).

——. 2010 ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ELECTORAL VERACRUZANO, RELATIVO AL CÓMPUTO DE LA CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL, LA DECLARACIÓN DE VALIDEZ DE LA ELECCIÓN DE DIPUTADOS POR EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL Y LA ASIGNACIÓN DE DIPUTADOS POR ESE PRINCIPIO, EN EL PROCESO ELECTORAL 2009-2010. Disponible en http://www.iev.org.mx/1nuevo/sesionacuerdo/acuerdos2010/140.pdf (consultada el 10 de abril de 2012).

Álvarez Montero, José Lorenzo. 2010. *Legislación Electoral del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Siglos XX y XXI*. Tomos I y II. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

CEV. Código Electoral Número 307 para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. 2009. México: Congreso del Estado de Veracruz.

CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2012. México: Cámara de Diputados de H. Congreso de la Unión.

CPEV. Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. 2012. México: Congreso del Estado de Veracruz.

González Oropeza, Manuel. 2010. *La Constitución Veracruzana a diez años de la reforma integral*. México. Disponible en http://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/la_constitucion_veracruzana.pdf (consultada el 9 de abril de 2012).

Sentencia RIN/235/03/030/2004, RIN/236/03/030/2004 y RIN/237/01/030/2004. Actor: Partido Acción Nacional y Coalición "Unidos por Veracruz". Autoridad Responsable: Consejo General del Instituto Electoral Veracruzano. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Veracruz.

——. SUP-JRC-318/2004 y SUP-JRC-319/2004. Actor: Partido Acción Nacional y Coalición "Unidos por Veracruz". Autoridad Responsable: Sala Electoral del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Veracruz. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2004/JRC/SUP-JRC-00318-2004.htm (consultada el 17 de abril de 2012).

——. Acción de Inconstitucionalidad 26/2004 y sus acumuladas 27/2004 y 28/2004. Actor: Diputados Integrantes de la Quincuagésima Novena Legislatura del Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, Partidos Políticos Convergencia y Acción Nacional. Autoridad que emitió la norma general impugnada: Quincuagésima Novena Legislatura del Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=755103&fecha=29/12/2004 (consultada el 12 de abril de 2012).

——. SUP-JRC-376/2007. Actor: Partido Revolucionario Institucional. Autoridad Responsable: Sala Electoral del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Veracruz. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial

de la Federación. Disponible en http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2007/JRC/SUP-JRC-00376-2007.htm (consultada el 18 de abril de 2012).

———. RIN/171/04/2010 y sus acumulados RIN/172/03/2010, RIN/173/01/2010, RIN/174/08/2010 y RIN/175/06/2010. Actor: Partidos Políticos del Trabajo, de la Revolución Democrática, Acción Nacional, Nueva Alianza y Convergencia. Autoridad Responsable: Consejo General del IEV. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Veracruz. Disponible en http://www.teever.gob.mx/files/resolucion_rin-171-04-2010_y_sus_acumulados_rin-17.pdf (consultada el 19 de abril de 2012).

——. SX-JRC-135/2010, SX-JRC-143/2010 a SX-JRC-146/2010 y SX-JDC-350/2010 a SX-JDC-353/2010. Actor: Partidos Políticos Nueva Alianza, del Trabajo, Acción Nacional, Convergencia y de la Revolución Democrática; Candidatos: Leticia López Landero, Adrian Sigfrido Ávila Estrada y Cuauhtémoc Pola Estrada, José Vicente Ramírez Martínez, Humberto Cervantes López y Flavio Adán Muñoz Murieta. Autoridad Responsable: Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Veracruz. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SX/2010/JRC/SX-JRC-00135-2010.htm (consultada el 18 de abril de 2012).

Solorio Almazán, Héctor. 2008. *La Representación Proporcional*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Tesis XVI/2005. PARTIDO MAYORITARIO. PARA EFECTOS DE LA ASIGNACIÓN DE DIPUTADOS DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. (LEGISLACIÓN DE VERACRUZ). *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, 744 y 745.

——. P./J. 88/2005 "MATERIA ELECTORAL. EL ARTÍCULO ÚNICO DEL DECRETO 881 DE INTERPRETACIÓN AUTÉNTICA DE LEY, EMITIDO POR LA LEGISLATURA DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO

DE LA LLAVE Y PUBLICADO EN LA GACETA OFICIAL EL 16 DE OCTUBRE DE 2004, CONTRAVIENE EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL PREVISTO EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL". Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXII, Julio de 2005. 790. Disponible en http://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/rp_jurisprudencia_corte.pdf (consultada el 10 de abril de 2012).

Sección Documental

La integración del Consejo General del Instituto Federal Electoral. Una decisión judicial para materializar la norma constitucional

The integration of the General Council of the Federal Electoral Institute. A judicial decision to make the constitutional rule effective

Constancio Carrasco Daza (México)*

Resumen

El presente artículo versa sobre el sensible tema de los límites de los poderes públicos, concretamente entre el legislativo y el judicial, a la luz de una problemática concreta que tiene que ver con los mecanismos para la integración de los órganos electorales. Específicamente se habla del entrampamiento que durante varios meses sufrió el proceso de la Cámara de Diputados para designar tres consejeros para el Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE), y de cómo el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) colaboró a destrabarlo a partir de la sentencia SUP-JDC-12639/2011, que conminaba al Congreso a cumplir con su mandato constitucional para la integración del Consejo General del IFE, pero sin dejar de respetar el ejercicio legislativo y en consonancia con otras decisiones del TEPJF ante derechos políticos en el ámbito parlamentario.

Palabras clave: Derecho parlamentario, derechos políticos, integración de órganos electorales, consejo general del IFE.

* Magistrado de Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. constancio.carrasco@te.gob.mx.

Abstract

This article deals with the sensitive issue of public power borders, particularly between legislative and judicial branches from a perspective that comprehends the mechanisms for integrating electoral authorities. Specifically, speaking of the delay and complications of the process by which the House of Representatives continued to appoint the counselors and took too long, as well as how the Federal Electoral Court contributed to unlock it with the decision SUP-JDC-12639/2011. This resolution invited the House of Representatives to fulfill its constitutional mandate to integrate the IFE'S General Council, while respecting the legislative action and in line with other decisions taken by TEPJF regarding political rights in the parliamentary arena.

KEYWORDS: Parliamentary law, political rights, integration of electoral bodies, IFE'S General Council.

Exordio

El debate parlamentario que durante poco más de 14 meses se desarrolló en la Cámara de Diputados, con el fin de nombrar a los tres consejeros que faltaban para integrar el máximo órgano de dirección del Instituto Federal Electoral (IFE), encontró el 15 de diciembre pasado su momento de consolidación, con lo que logró cumplirse el imperativo orgánico establecido en el artículo 41, base V, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), respecto a que el Consejo General debe conformarse por un presidente y ocho consejeros.

El preludio de este momento de definición constitucional no se advertía prometedor, en tanto se escuchaban voces recurrentes augurando que la integración completa del órgano no se alcanzaría en un futuro cercano, lo cual implicaba que los actos esenciales del proceso electoral para renovar, entre otros, el cargo de presidente de los Estados Unidos Mexicanos se tendrían que llevar a cabo con sólo cinco consejeros y el presidente del Consejo General del IFE, lo que es permisible en la normatividad de la materia, al estar prevista la manera en que puede funcionar la autoridad ante la ausencia o vacante de algunos de sus miembros.

Era del conocimiento público que se desenvolvía una incesante deliberación parlamentaria para efectuar las designaciones, pero la incertidumbre alcanzó tal magnitud que no se vislumbraba con claridad cuál órgano del Estado, y menos aún, qué vía o mecanismo, podría servir para cristalizar la integración del citado órgano electoral y, con ello, hacer efectiva la norma constitucional.

La decisión jurisdiccional pronunciada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) en sesión del 30 de noviembre de 2011, en la sentencia dictada en el expediente SUP-JDC-12639/2011, se inscribió en un esquema de comunicación constitucional entre los poderes del Estado, porque solventó una problemática que no sólo aquejaba al aparato estatal electoral, sino a la ciudadanía misma.

Estas vías de colaboración entre órganos de Estado son comunes en sistemas comparados, tal y como sucede con el Tribunal Constitucional Federal alemán, el cual "se ha evidenciado como el más importante garante del respeto que le deben los demás órganos estatales al derecho constitucional" (Anzola 2009, 32).

Una decisión paradigmática

El estudio que precedió a la elaboración de la sentencia referida invitó a unas reflexiones relevantes. ¿Tiene el TEPJF la potestad, a partir de su competencia jurisdiccional, de requerir al órgano legislativo el cumplimiento eficaz del mandato contenido en la norma fundamental? ¿Puede impulsarse un debate parlamentario mediante una decisión tomada en vía judicial?

Al plantear las interrogantes anteriores, vino a mi memoria, inevitablemente, el juez John Marshall y la histórica sentencia que plasmó en Marbury vs. Madison*;* caso que marcó, por su magistral solución, el acercamiento de muchos a la teoría constitucional.

El carácter ejemplificativo e influencia que ha significado este caso en el desarrollo del control judicial de la ley y en el constitucionalismo moderno, aun en sistemas de tradición jurídica distinta a la estadounidense, como ha sucedido en el ámbito latinoamericano desde el siglo XIX,[1] tiene su origen a inicios de 1801, próximo a la toma de posesión de Thomas Jefferson como presidente de los Estados Unidos de América, cuando su antecesor, John Adams, aprobó el nombramiento de 42 jueces de paz, los cuales fueron ratificados por el Senado un día antes de la citada toma de posesión.

John Marshall, ferviente federalista y quien fungía en ese momento como secretario de Estado, debía firmar los nombramientos; empero, con el cambio de gobierno no le dio tiempo de hacerlo. Entonces, su

[1] Ejemplo de ello fue México, con el amparo contra leyes.

sucesor, James Madison, se negó a firmar los nombramientos de los juzgadores. Al año siguiente, aún sin haberse resuelto tal problemática, el Senado modificó los circuitos judiciales y eliminó las plazas creadas por Adams.

En ese escenario emerge William Marbury, uno de los jueces nombrados por el presidente y ratificado por el Senado, que no recibió su nombramiento como juzgador, quien se inconformó con la posición de Madison y acudió a la jurisdicción a solicitar una orden para que se le entregara su nombramiento.

La intervención judicial solicitada enfrentó una disyuntiva fundamental:

- ¿Las leyes del país ofrecían alguna solución a su petición?
- ¿El mandamiento que debía efectuarse habría de ser expedido por la Corte?

El juez John Marshall (1803 en Carbonell 2006, 93) dilucida magistralmente la controversia el 24 de febrero de 1803, argumentando, entre los párrafos más destacados de su sentencia, que:

- «La quintaesencia de la libertad civil de seguro consiste en el derecho de todo individuo a reclamar la protección de las leyes siempre que recibe una injuria».
- «Al Gobierno de los Estados Unidos se le ha llamado un gobierno de derecho y no un gobierno de hombres. Indudablemente dejaría de merecer ese alto calificativo si la leyes no otorgaran un remedio contra la violación de todo derecho legal adquirido».

Con esta sentencia, el juez Marshall edificó una nueva concepción del control judicial de los actos legislativos que ha ejercido gran influencia en la visión constitucional contemporánea.

Desde mi perspectiva, el interesante posicionamiento del juez Marshall encuentra su valía al resolver con solvencia un asunto de profunda complejidad política y jurídica, mediante la aportación de las siguientes bases:

- La Constitución es la ley suprema de todo Estado.[2]
- Ninguna ley o acto legislativo puede contrariar lo establecido por la norma fundamental.
- Compete al Poder Judicial determinar y hacer valer la superioridad de la Constitución.
- Si una ley se opone a la Constitución, el deber judicial debe privilegiar la Constitución cuando ésta y la ley presenten un conflicto de aplicación.

Las decisiones del Tribunal Electoral ante derechos políticos en el ámbito parlamentario

El maestro Héctor Fix-Zamudio (1994, 21 y ss.), en un redimensionamiento del concepto de derecho parlamentario, lo concibe como todas aquellas potestades adicionales que corresponden al Poder Legislativo, entendiendo entre ellas, las de control, las presupuestarias, las que se refieren a las comisiones investigadoras, los juicios de responsabilidad, la intervención del Estado en el nombramiento de altos funcionarios y la política internacional, entre otras.[3]

En ese tenor, los parlamentos de los estados democráticos contemporáneos no reducen sus funciones a la creación de leyes, sino que tienen un espectro de mayores responsabilidades que se han ido incrementando con el fin de satisfacer otro tipo de interrelaciones y equilibrios del órgano legislativo para cubrir necesidades específicas del Estado.

---

2 En el caso mexicano, hoy la acompañan los tratados de derechos humanos.

3 Véase Fix-Zamudio (1994, 21).

El ejercicio jurisdiccional desplegado por la Sala Superior del TEPJF, uno de cuyos ejes rectores es la salvaguarda de los derechos político-electorales de los ciudadanos y, consecuentemente, la regularidad constitucional en la materia, ha tenido la necesidad de abordar actos provenientes de autoridades de naturaleza legislativa o parlamentaria en dos supuestos concretos y claramente definidos:

- Cuando se trastoquen derechos de naturaleza político-electoral en la vertiente del derecho a ser votado, ya sea al momento de asumir la función o en la permanencia de cargos públicos de elección popular.
- Cuando se controviertan actos relacionados con la integración de las autoridades electorales.

Respecto de la primera vertiente, se ha precisado que el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano es procedente para controvertir actos y resoluciones que violen el derecho a ser votado, el cual, comprende el derecho de ser postulado como candidato a un cargo de elección popular, a fin de integrar los órganos estatales y, por supuesto, el derecho consecuente de ocupar el cargo (Jurisprudencia 20/2010).

Desde esta perspectiva, y dado que la protesta constitucional de los cargos de elección popular se encomienda tradicionalmente a los órganos del Poder Legislativo, los medios de impugnación en materia electoral experimentaron una extensión, en cuanto a las autoridades que pueden ser responsables de la conculcación de esos derechos político-electorales.

La tutela jurisdiccional en materia electoral ha sido cautelosa en ceñirse al fuero que le corresponde, de manera tal que su ámbito encuentra como límite actos que revisten incidencia electoral. Así, su alcance ha quedado circunscrito a la protección del derecho político-electoral de que se trate, sin abarcar otros actos políticos exclusivos de las potestades del ámbito parlamentario.

Al respecto, se ha determinado que el derecho de acceso al cargo se agota, precisamente, en el establecimiento de las garantías y condiciones de igualdad para ocuparlo y para el ejercicio de la función pública correspondiente. Empero, deja fuera aspectos que no son connaturales al puesto para el que se fue electo, ni se refiere a situaciones jurídicas derivadas o indirectas de las funciones materiales desempeñadas por el servidor público (Tesis XVIII/2007).

Desde otra arista, en lo tocante a los asuntos relacionados con la integración de autoridades electorales administrativas, la dirección jurisdiccional ha orientado su posición en el tamiz siguiente:

- Los actos de designación de los integrantes de las autoridades encargadas de la función estatal, quedan comprendidos dentro de la organización y preparación de las elecciones en un sentido amplio (Jurisprudencia 4/2001).
- En esa designación deben respetarse los principios de independencia, objetividad e imparcialidad (Jurisprudencia 1/2011).
- El juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano o el juicio de revisión constitucional en materia electoral constituyen la vía a través de la cual puede ejercerse dicha tutela (Jurisprudencia 3/2009).
- La tutela jurisdiccional respecto de la debida integración de las autoridades electorales, ya sea en el ámbito federal o en las entidades federativas, le corresponde a la Sala Superior del TEPJF.

En ese sentido, los actos tendentes a la integración de las autoridades electorales pueden ser impugnados ante el Tribunal Electoral, toda vez que representan actos de preparación de la elección en sentido amplio y su tutela se enmarca en el ámbito de la jurisdicción electoral; con lo cual es patente que al ejercer esa función no se está invadiendo un

ámbito ajeno a los órganos de jurisdicción electoral —por quedar intocada la actividad legislativa ordinaria— y, en realidad, sólo incursionan en un ámbito de jurisdicción concreto que circunscribe sus fines a preservar los valores constitucionales de la materia electoral en la designación de las autoridades electorales.

Es así como la inmersión de la tutela jurisdiccional electoral ha cercado sus propios límites, respetando la función parlamentaria, pero sin apartarse de la defensa de los principios rectores de la materia electiva.

Una decisión de colaboración constitucional: SUP-JDC-12639/2011

En virtud de los razonamientos anteriores, resultó posible el pronunciamiento que ahora se comenta.

El estado de incertidumbre que generó la falta de designación de tres de los miembros de la máxima autoridad electoral administrativa del país, obligaba a redimensionar la tutela judicial efectiva,[4] de ahí la introspección respecto de la correspondencia y corresponsabilidad entre los órganos del Estado.

El precedente Marbury vs. Madison es un baluarte de la perspectiva idónea del control judicial de la ley. Por él se reconoce como indiscutible que los jueces pueden revisar la regularidad de los actos y leyes de los órganos parlamentarios.

---

[4] La Convención Americana de Derechos Humanos establece en su artículo 25.1 la obligación a cargo de los estados de ofrecer, a todas las personas sometidas a su jurisdicción, un recurso judicial efectivo contra actos violatorios de sus derechos fundamentales, garantía que "constituye uno de los pilares básicos, no sólo de la Convención Americana, sino del propio Estado de Derecho en una sociedad democrática en el sentido de la Convención" (Corte IDH 1997, párr. 82), la cual "se aplica no sólo respecto de los derechos contenidos en la Convención, sino también de aquéllos que estén reconocidos por la Constitución o por la ley" (Corte IDH 1987, párr. 23). Así, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha precisado que "para que exista un recurso efectivo no basta con que esté previsto por la Constitución o la ley o con que sea formalmente admisible, sino que se requiere que sea realmente idóneo para establecer si se ha incurrido en una violación a los derechos humanos y proveer lo necesario para remediarla" (Corte IDH 1987, párr. 24). Véase también Opinión Consultiva OC-9/87.

En el caso concreto, ¿la exigencia de apego al orden constitucional puede exentar a ciertos órganos del Estado?

El ejercicio jurisdiccional que ha efectuado la Sala Superior del TEPJF ha quedado de esa forma limitado estrictamente a los dos supuestos anteriores y encuentra su teleología, fundamentalmente, en el carácter de máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, cuyas determinaciones son definitivas e inatacables.

En el contexto que se ubicó la controversia, debe tomarse en cuenta que la decisión preservó el deber de velar por los derechos político-electorales que le corresponde tutelar, en tanto no sería dable considerar que el máximo Tribunal en materia electoral tuviera vedada la potestad de revisar la constitucionalidad y legalidad de una omisión motivada por la abstención de desahogar y consolidar el procedimiento de designación de funcionarios electorales de la autoridad electoral administrativa del país; aspecto que fue determinante en la adecuada prosecución del proceso constitucional electivo.

Así, la decisión judicial que emitió la Sala Superior pugnó por la validez y eficacia del mandato constitucional, con el objetivo de alcanzar a plenitud la integración del máximo órgano administrativo electoral federal.

Es verdad que el llamado que se hizo al Poder Legislativo tocó un ámbito específico de la función parlamentaria, circunscrito a la facultad de la Cámara de Diputados de designar integrantes del Consejo General del IFE. De esta manera se explicó en la ejecutoria que, de la clase de actos que se denominan "actos administrativos en materia electoral", quedan fuera todos los actos legislativos, dejando incólume la función legislativa ordinaria.

En esos términos, el sentido de la sentencia no significa que el TEPJF pueda inmiscuirse en la actividad legislativa general, sino que, desde el bloque de constitucionalidad, tiene la obligación de velar por la aplicación óptima del mandato constitucional en el ámbito específico de su jurisdicción. Por tanto, la omisión de llevar a cabo los actos necesarios para la

integración del Consejo General del IFE fue objeto de análisis, en la medida que incide de manera inminente en la materia electoral.

Al respecto se consideró, de modo fundamental, la perspectiva que ha trazado la Sala Superior, en cuanto a que la integración de las autoridades electorales constituye un acto inmerso en la materia electoral (Jurisprudencia 11/2010) en sentido amplio, y por ello es susceptible de tutela mediante la jurisdicción electoral, por erigirse como verdadero acto administrativo de naturaleza electoral.

La interpretación sistemática de las disposiciones constitucionales y legales patentizan que el procedimiento para la designación e integración del Consejo General del IFE persigue el objetivo de ejecutar con eficacia el deber superior que le corresponde, consistente en vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como velar porque los principios rectores del proceso —certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad— orienten toda la actividad institucional de la autoridad electoral.

En el contexto de la ejecutoria se plasmó con claridad que aunque se advertía hasta ese momento un despliegue de actos parlamentarios concretos para conseguir la designación de los consejeros electorales del Consejo General del IFE, lo cierto era que la Cámara de Diputados no había logrado la consolidación del procedimiento de esa designación.

Por tanto, se tomó en cuenta el inexorable deber de desahogar todos los actos instrumentales para alcanzar lo más pronto posible ese objetivo, lo cual fue precisamente la materia ordenada por la ejecutoria. Esto encontró justificación en el alto valor que implica el ejercicio de las funciones encargadas al Consejo General del IFE, ya que aunque las normas orgánicas permitían preservar el funcionamiento del órgano —con la mayoría de sus integrantes—, lo cierto era que esas alternativas de funcionalidad no podían sustituir el objetivo primario y esencial que impone la norma fundamental, atinente a reincorporar de inmediato la optimización constitucional en la integración del órgano.

Así, y de modo singular, también se ponderó que el proceso electoral federal —para renovar la presidencia de la República, 300 diputaciones de mayoría relativa, 200 de representación proporcional, así como 128 senadores de la República— había iniciado desde el 7 de octubre de 2011.

En esas condiciones, reconociendo la complejidad del desenvolvimiento de los actos parlamentarios y la dificultad material para alcanzar un consenso, se exhortó al órgano legislativo para que de manera prioritaria y dentro de la agenda parlamentaria, al tratarse de un asunto de urgente resolución, procediera a celebrar los actos propios y necesarios tendentes a la designación de los consejeros electorales del Consejo General del IFE, en el periodo de sesiones que culminó el 15 de diciembre de 2011 o, en su defecto, una vez concluido éste, lo incluyese en un periodo extraordinario inmediato, en la inteligencia de que atendiera a la viabilidad de acordar la designación.

Asimismo, se dieron alternativas al órgano legislativo para lograr la efectividad del cumplimiento de la ejecutoria:

- Concluir el procedimiento ya iniciado.
- O bien, instaurar uno diverso, ajustado al orden constitucional y legal sobre el tema, en ejercicio de la plenitud soberana de sus atribuciones.

Resaltando que alcanzar la consolidación del procedimiento de designación atinente, de acuerdo con las condiciones de temporalidad en que se encontraba el proceso electoral federal, resultaba ser una oportunidad que permitiría que las subsiguientes etapas electorales —precampañas, registro de candidatos, campañas, jornada electoral, resultados y declaraciones de validez de las elecciones, dictamen y declaraciones de validez de la elección y de presidente electo, así como la toma de protesta correspondiente— se desahogaran, en lo subsecuente, con un IFE inte-

grado en la optimización constitucional que traza la CPEUM; esto es, con un consejero presidente y ocho consejeros electorales.

Reflexión final

En suma, la ejecutoria explora un esquema de interacción entre los poderes del Estado, al entablar un verdadero diálogo constitucional, en el cual el Tribunal Electoral no impuso una vía única para dar cumplimiento a la ejecutoria, sino que, mediante una textura abierta de posibilidades, conminó a la Cámara de Diputados para que cumpliera con su deber constitucional, empero, sin sustituir o desplazar las funciones que corresponden a dicho órgano soberano.

La interpretación constitucional que ejerció la Sala Superior se perfiló en una dirección de funcionalidad y optimización constitucional que consolidó, en la especie, un *statu quo* mínimo para asegurar el respeto y garantía de los principios rectores del proceso electoral federal en curso.

Fuentes consultadas

Anzola Gil, Marcela. 2009. Nota introductoria. En *Jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal Alemán: Extractos de las sentencias más relevantes compiladas por Jürgen Schwabe*, comp. Jürgen Schwabe, 32. Montevideo: Fundación Konrad Adenauer.

Carbonell, Miguel. 2006. "Marbury versus Madison: en los orígenes de la supremacía constitucional y el control de constitucionalidad". *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional* 5 (enero-junio): 289-300.

Corte IDH. Corte Interamericana de Derechos Humanos. 1987. Garantías Judiciales en Estados de Emergencia (arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-9/87 del 6 de octubre de 1987. Solicitada por el Gobierno de la República de Uruguay. Disponible en www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_09_esp.doc (consultada el 1 de noviembre de 2012).

——. 1997. Caso Castillo Páez Vs. Perú, Fondo. Sentencia de 3 de noviembre de 1997. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_34_esp.pdf (consultada el 1 de noviembre de 2012).

Fix-Zamudio, Héctor. 1994. *La función actual del Poder Legislativo. El Poder Legislativo en la actualidad*. México: UNAM/Cámara de Diputados.

Jurisprudencia 4/2001. AUTORIDADES ELECTORALES LOCALES ENCARGADAS DE ORGANIZAR LAS ELECCIONES O DE RESOLVER LAS CONTROVERSIAS DERIVADAS DE LOS COMICIOS LOCALES. SU DESIGNACIÓN FORMA PARTE DE LA ORGANIZACIÓN DEL PROCESO ELECTORAL (Legislación del Estado de Yucatán y similares). *Justicia Electoral* 5*. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*: 8-9.

—— 3/2009. COMPETENCIA. CORRESPONDE A LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN CONOCER DE LAS IMPUGNACIONES RELACIONADAS CON LA INTEGRACIÓN DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral* 4 (año 2): 13-5.

—— 11/2010. INTEGRACIÓN DE AUTORIDADES ELECTORALES. ALCANCES DEL CONCEPTO PARA SU PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL Y LEGAL. *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral* 6 (año 3): 27-8.

—— 20/2010. DERECHO POLÍTICO ELECTORAL A SER VOTADO. INCLUYE EL DERECHO A OCUPAR Y DESEMPEÑAR EL CARGO*. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral* 7 (año 3): 17-9.

—— 1/2011. CONSEJEROS ELECTORALES PARA SU DESIGNACIÓN DEBEN OBSERVARSE LOS PRINCIPIOS DE INDEPENDENCIA, OBJETIVIDAD E IMPARCIALIDAD (Legislación de Tamaulipas y

similares). *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral* 8 (año 4): 15-6.

Opinión Consultiva OC-9/87 del 6 de octubre de 1987. Garantías Judiciales en Estados de Emergencia (arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Serie A No. 9, párr. 23, supra nota, párr. 24.

Tesis XVIII/2007. DERECHO POLÍTICO-ELECTORAL DE SER VOTADO. SU TUTELA EXCLUYE LOS ACTOS POLÍTICOS CORRESPONDIENTES AL DERECHO PARLAMENTARIO. *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral* 1 (año 1): 68-9.

Sección Entrevista

Conversando con Hans-Rudolf Horn*

(octubre de 2011)

Jorge Mena Vázquez (México)**

La *Judicial Review* (revisión judicial) y su impacto en un sistema democrático

Jorge Mena Vázquez (JMV): El 6 y 10 de junio pasados se publicaron en el Diario Oficial de la Federación de México dos reformas constitucionales: la primera, entre otros temas, modificó de forma sustancial el juicio de amparo, ahora este medio de control constitucional procede también contra violaciones a los derechos humanos reconocidos en el orden jurídico mexicano, anteriormente sólo procedía ante la violación de las denominadas garantías individuales; la segunda, en congruencia con la anterior, incorpora a los derechos humanos en el texto constitucional, anteriormente sólo se hablaba de "garantías individuales" como sinónimos de derechos, ahora por "garantías" se entienden, conforme a la doctrina internacional, los mecanismos procesales para la defensa de los derechos, y por los "derechos", a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y los tratados internacionales; además, obliga a todas las autoridades a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos; finalmente, para la

---

* Doctor por la Johannes Gutenberg-Universität de Mainz, Alemania.

** Investigador en el Centro de Capacitación Judicial Electoral del TEPJF. jorge.mena@te.gob.mx.

interpretación de los derechos deben considerarse los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

En este contexto de cambios, el 14 de julio de 2011, la Suprema Corte resolvió el caso Radilla, este asunto pretende dar cumplimiento a la sentencia de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos respectiva y que impuso al Estado mexicano, entre otras cosas: limitar el fuero militar y aplicar el control de convencionalidad de los derechos humanos. Nos interesa esta resolución, ya que para algunos tratadistas es el Marbury vs. Madison mexicano, como sabemos este caso marcó en Estados Unidos el inicio de la *Judicial Review* en 1803.

En concreto, ¿qué es la *Judicial Review*? y ¿cómo contribuye a un sistema democrático?

Hans-Rudolf Horn (H-RH): Respecto de la primera, podemos señalar que la idea de la *Judicial Review* fue desarrollada primero por la Corte Suprema de los Estados Unidos, consiste en que la competencia del legislador esté sujeta al criterio de estos tribunales, pues los jueces están autorizados para declarar inconstitucionales a los actos jurídicos emitidos por el Poder Legislativo, formando un precedente.

En cuanto a la segunda, el planteamiento es complejo, en la doctrina tradicional de la separación de los poderes, el Poder Legislativo es el primer poder, sobre la base de su legitimidad democrática directa. Sin embargo, la limitación evidente de las facultades del legislador, mediante la anulación de los actos jurídicos, de manera total o parcial, parece dar estabilidad a la forma de gobierno democrática. Muchas personas parecen tener más confianza en la imparcialidad de los jueces que en los resultados de las decisiones políticas.

En los últimos años, la gran mayoría de los países democráticos han procurado fortalecer la independencia y autonomía de sus tribunales, al menos desde un punto de vista normativo. Esta tendencia ha generado que

los tribunales se vean envueltos en situaciones de polémica, la cual ha sido, en muchos casos, agravada por la participación de los medios.

Las críticas se han incrementado porque cada vez es más activo el involucramiento de los tribunales jurisdiccionales en la balanza de poder, cada vez es más efectiva la división de poderes en países democráticos.

Me parece que esta tendencia de mayor actividad jurisdiccional sobre la revisión de actos legislativos o ejecutivos ha motivado que los medios y la población en general presten más atención sobre el trabajo que desempeñan los tribunales jurisdiccionales.

JMV: ¿Podría usted mencionar algún caso que ejemplifique cómo la *Judicial Review* contribuyó a la democracia en algún país en especial?

H-RH: Un caso paradigmático es la igualdad entre personas de diversas minorías étnicas en los Estados Unidos de América, en donde la *Judicial Review* jugó un papel importante. La jurisdicción de la Corte Suprema no cumplió su tarea en la vía directa, sino sólo después de desviaciones deplorables. El primer precedente en el tema se resolvió en 1857 —el caso Dred Scott vs. Sandford—, se trató de un ex esclavo que en 1857 perdió su libertad de nuevo, cuando fue traído de vuelta al estado de Missouri por su antiguo amo, siendo que el Tribunal de Missouri lo había declarado libre en 1850. El caso de Dred Scott fue discutido en todo el país. La Corte Suprema declaró que el Congreso de los Estados Unidos no tenía poder para limitar la expansión de la esclavitud por la ley, como el Compromiso de Missouri de 1820 había señalado. Sin embargo, no se aprovechó la oportunidad que ofreció esta sentencia para abrir una vía pacífica para resolver la cuestión de la esclavitud. La solución del problema sólo fue posible al final de la Guerra Civil con más de 600,000 muertos.

Después de la Guerra Civil, la Corte Suprema se mostró reacia a reconocer los derechos de la población de color que acababa de conseguir su libertad.

El siguiente precedente importante, lo tenemos en 1896. La decisión Plessy vs. Ferguson fue la base de una jurisdicción permanente, cuya consecuencia fue el establecimiento de una efectiva segregación racial, disfrazada por la fórmula eufemística: separados pero iguales. No fue sino hasta el año de 1954 que la Corte abrió un nuevo panorama y ordenó "con toda la celeridad posible" que la legislación pudiera completar la igualdad de facto por un programa especial en la administración del presidente Lyndon B. Johnson.

Así fue como la democracia de los Estados Unidos se vio favorecida en términos de participación, igualdad y legitimidad a partir de una serie de triunfos materializados por decisiones de tribunales jurisdiccionales.

JMV: La figura de la *Judicial Review* tiende a generar conflicto entre los órganos legislativos y judiciales, ¿existen antecedentes de esta confrontación? ¿Qué efectos han tenido para los tribunales?

H-RH: El antagonismo entre los jueces y los legisladores se ha manifestado en varias ocasiones en el ámbito de la protección social.

El ejemplo más significativo se dio durante la crisis económica de 1929, el denominando *New Deal* que impulsaba leyes en términos de política social, sin embargo, la mayoría de cinco jueces de la Corte Suprema de Justicia, llamados los "cinco jinetes", impidió en principio esta política intervencionista, el Congreso en respuesta amenazó con cambiar la composición de la Corte y emitió un nuevo ordenamiento que ya no fue declarado inconstitucional ni la composición de la Corte Suprema modificada.

Este tipo de decisiones fortalecieron a la Corte Suprema y orientaron su actividad de manera parecida a los tribunales constitucionales europeos, se convirtió en un órgano especial de revisión constitucional. Por lo tanto, es posible discutir los problemas de la legitimidad y los límites de la revisión judicial en un contexto mundial, los argumentos fundamentales siguen siendo los mismos desde el principio de la jurisdicción constitucional.

JMV: A la luz de la reciente reforma constitucional en México sobre Derechos Humanos, ¿qué se puede destacar sobre la *Judicial Review* y esta nueva orientación en la interpretación judicial contemplada en la Carta Magna?

H-RH: El argumento más importante es que en una democracia auténtica no pueden ser excluidos los derechos humanos y éstos no pueden ser vulnerados por un acto jurídico del parlamento. Este es el papel de "la jurisdicción de la libertad", que debe ser defendida y priorizada por el juez al momento de valorar el caso concreto, como lo ha expresado el constitucionalista italiano Cappelletti.

Sin embargo, la verdadera tarea de la "jurisdicción de la libertad" no incluye un activismo judicial como base de decisiones políticas audaces, ignorando que las otras dos ramas por lo general representan a la mayoría popular. Los tribunales constitucionales a menudo rechazan las intenciones legislativas, incluso en asuntos de carácter meramente técnicos, haciendo caso omiso de las experiencias de los expertos y de los tribunales especializados en alta.

Por ejemplo, en los Estados Unidos la Corte Suprema declaró en 1911 que los tribunales sólo se ocupan de la constitucionalidad de las leyes y no de sus motivos, la política o la sabiduría. En publicaciones recientes en español se ha hablado del principio *in dubio pro legislatore* (en caso de duda a favor el legislador), recordando la frase *in dubio pro reo*. Se trata de uno de los límites que debe tener un juez constitucional a la hora de dictar que una ley es inconstitucional.

JMV: Me parece muy interesante este tema, por ello le pregunto: ¿cuáles serían los límites del juez constitucional en una democracia?

H-RH: Muy bien, Jorge, definitivamente me parece que debe haber un equilibrio, ninguna función del Estado debe dominar a otra por medio de

sus órganos, es decir, los jueces no deben realizar labores propias del Poder Legislativo, ya que debemos recordar que este órgano es elegido por el voto de la ciudadanía en una democracia.

JMV: Finalmente, me gustaría preguntarle, ¿cuál es el impacto de esta reforma a los derechos humanos en materia electoral?

H-RH: Bueno, como tú sabes, en México históricamente hubo una diferencia entre los derechos humanos y las garantías individuales. Esta diferencia tiene como base la división hecha por Georg Jellinek, y retomada por Zippelius, de que los derechos pueden dividirse en tres: los derechos de libertad, derivados de un *status* negativo de la persona; los derechos de prestación, emanado de un *status* activo del sujeto, y derechos a la prestación del Estado en interés del individuo, que corresponde a un *status* positivo. Considero que esta división ha hecho que los derechos de participación tengan un tratamiento diferente a los demás. Este, tal vez, fue el fundamento teórico para que no procediera el juicio de amparo durante mucho tiempo. Ahora, como sabemos, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es el encargado de resolver en última instancia los conflictos derivados de estos derechos; sin embargo, considero que el Tribunal Electoral debe estar atento a las reformas secundarias debido a que, al modificarse el término "garantías individuales" por el de "derechos humanos", el universo de derechos ha cambiado. Por ejemplo, en la doctrina internacional de los derechos humanos los derechos políticos son parte de los derechos humanos; entonces se podría generar un problema respecto a quién debe conocer de los conflictos derivados los derechos políticos, si el juez de amparo que, ahora, con la reforma, puede conocer de casos en contra de los derechos humanos, o el Tribunal Electoral, que es especializado. Creo que la ley debe ser muy específica al respecto.

Sección Bibliográfica

Ignacio Francisco Herrerías Cuevas, coord. 2011. *Control de convencionalidad y efectos de las sentencias* México: Ubijus Editorial

Marco Antonio Pérez de los Reyes (México)*
Enrique Inti García Sánchez (México)**

A lo largo de la historia, los derechos humanos han servido como motor de las diferentes transiciones. En la época contemporánea, a punto de concluir la Segunda Guerra Mundial, la comunidad internacional se aprestó a firmar la Carta de la Organización de las Naciones Unidas, aprobada en San Francisco el 26 de junio de 1945, que originó la creación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), cuya Asamblea General adoptó y proclamó, el 10 de diciembre de 1948, la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

A partir de entonces se han emitido diversos instrumentos de carácter declarativo y tutelar que han ido afinando aspectos concretos de ese orden normativo, para abarcar a grupos específicos como los indígenas, las mujeres, los niños, los discapacitados y muchos más.

En particular, algunos documentos tienen aplicación regional, como es el caso de los que incumben al orden internacional de este continente, entre los que cabe destacar la Convención Americana sobre Derechos

* Investigador del CCJE del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. marco.perez@te.gob.mx.
** Asesor de la Secretaría Académica del CCJE del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. enrique.garcias@te.gob.mx.

Humanos, conocida como Pacto de San José, que fue suscrita el 22 de noviembre de 1969 y en la que, además de declarar los derechos humanos que los estados parte se comprometen a respetar, fueron creadas la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH).

Ante esta perspectiva, en diversos foros internacionales se ha ido avanzando en el compromiso de ampliar y eficientar la cobertura de los derechos humanos, lo que ha venido a implementar en México una importante reforma constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, cuya naturaleza esencial radica en el reconocimiento de los derechos humanos y su regulación con criterio constitucional y con la perspectiva de los tratados internacionales de la materia, así como el deber de todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, de promover, respetar, proteger y garantizar el ejercicio de tales derechos, por lo que el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar cualquier violación que al respecto se presente.

A partir de estos parámetros, desarrolla su investigación Ignacio Francisco Herrerías Cuevas, maestro del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, especialista en temas de derecho procesal constitucional, juicio de amparo y derechos humanos.

La obra se dirige a resaltar la necesidad de que las sentencias de los tribunales de control de constitucionalidad, como precedentes interpretativos en materia de derechos humanos, tengan un efecto *erga omnes*, lo que implica que el Estado garantice no sólo el respeto a los derechos humanos respecto de sí mismo y sus gobernados, sino también en las relaciones individuales, con lo cual quedan obligados los entes públicos y los individuos en particular.

La orientación mencionada explica el título de la obra en comento y divulga para los interesados en el derecho constitucional y electoral el término de convencionalidad, diferente al de constitucionalidad, aquél como concordancia entre la norma constitucional y la contenida en la convención de carácter internacional, en la inteligencia de que, de encontrarse una dis-

cordancia, se debe privilegiar el orden jurídico supranacional, en virtud de su tendencia tuteladora de los derechos fundamentales de las personas.

Esta potencialización de la aplicación de los derechos humanos es producto de una larga evolución histórica y coyuntural, puesto que su concepción como límites al poder desproporcionado y autocrático que en ocasiones han adoptado los estados ha ido penetrando paulatinamente en el ámbito del orden jurídico vigente. Por eso ha dicho Norberto Bobbio que los derechos humanos "son un signo de los tiempos" (citado por Herrerías Cuevas en la obra que se reseña).

Con ello puede advertirse que la aceptación de tales derechos y su tutela no ha sido tarea fácil; por eso, en el prólogo de la obra, a cargo del destacado tratadista Miguel Carbonell, se manifiesta que para el gobierno mexicano resultaba particularmente incómoda la presencia de observadores internacionales, del rango y materia que fueren, dado el rezago manifiesto que en la especie se padecía, como producto del autoritarismo imperante en la estructura política del país, si bien trataba de justificarse esa reticencia en el respeto a la soberanía nacional, que era interpretada, entre otros aspectos, como la imposibilidad de que los problemas nacionales fueran del conocimiento y sufrieran intervención de extranjeros, por lo cual fue necesaria la transición a la democracia y la apertura hacia el exterior, para terminar aceptando, aún con las reservas del caso, los compromisos internacionales que se originaron con el Pacto de San José.

En cuanto a su estructura y desarrollo, el libro se divide en cuatro capítulos que atienden los siguientes aspectos:

En el primero se analizan los considerandos fundamentales de dos sentencias referenciales emitidas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), contenidas en el expediente SUP-JDC-695/2007 conocido como el caso Hank Rhon, en el que el Tribunal revocó la resolución del Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial del Estado de Baja California, que negaba al promovente el registro como candidato a gobernador, con base en una disposición constitucional local

(artículo 42, párrafo tercero), dado que por ese tiempo ejercía el cargo de presidente municipal en Tijuana. En esta resolución se hizo hincapié en que los tratados internacionales, según lo dispuesto por el artículo 133 de la Constitución federal, forman parte, con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes federales emanadas de ella, de la ley suprema de toda la Unión y, en consecuencia, los jueces de cada estado se arreglarán a los ordenamientos señalados, a pesar de las disposiciones que en contrario pueda haber en esas entidades. Luego, tal limitación local violentaba lo dispuesto en el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Igualmente, en ese capítulo se analiza el caso Martín Orozco Sandoval, contenido en el expediente SUP-JDC-98/2010, referente a la negativa de registro a Orozco como candidato a gobernador del estado de Aguascalientes, en virtud de que, aunque al agraviado se le vinculaba a un asunto de materia penal, tocante a malversación de fondos públicos, no había sido privado de su libertad, por lo que aún se encontraban a salvo sus derechos político-electorales, de acuerdo con los tratados y pactos internacionales celebrados por México. En este caso, la Sala Superior llevó a cabo una interpretación sistemática y funcional, concordando las normas nacionales federales y locales con lo establecido en el ámbito internacional. También se tomó en cuenta la presunción de inocencia y los términos en que le fue otorgado, en su momento, el amparo de la justicia federal. En estas circunstancias, los magistrados electorales actuaron, en ambas resoluciones, de hecho, como jueces internacionales de derechos humanos, activando el control de convencionalidad.

En el segundo capítulo se analizan el contenido y la interpretación jurisdiccional y doctrinal del artículo 133 constitucional, resaltando la necesidad de actualizar su mandato al considerar a los tratados internacionales firmados y ratificados por México como parte de la ley suprema del país; por ello resalta en este estudio el principio de subsidiaridad, que implica que los estados miembros de una convención internacional, a través de

sus propios jueces y, en última instancia, de su tribunal de constitucionalidad, sean los que establezcan la jerarquización y el balance de los derechos humanos.

Tal jerarquización no constituye una tarea menor y puede observarse cómo la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha ido cambiando la estimación referente al orden de prelación de los tratados internacionales en la cúspide normativa del país. Todas estas consideraciones hacen ver la necesidad de establecer una nueva especialidad jurídica o rama del derecho que se aboque al estudio de los derechos humanos.

En el tercer capítulo se estudia la naturaleza de las sentencias, la jurisprudencia y el control de convencionalidad que prevé el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, a la vez que el impacto que tales referentes han tenido en el sistema de justicia en México. Para esto, se van señalando varios casos conocidos en la Corte Interamericana de Derechos Humanos, no en el sentido de especificar su contenido, sino en el de señalar la trascendencia de los fallos en lo que hace al concepto, alcance y solidez del principio de convencionalidad.

Así, puede observarse que dicho principio emerge de dos tipos de control; el primero cuando el Poder Legislativo expide una ley o el Ejecutivo emite un acto contrario a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y el segundo al omitirse la expedición de una ley que en su totalidad o en parcialidades deje de regular la protección a los derechos fundamentales. Esto es, tanto activa como negativamente, un Estado miembro puede resultar contraventor de esas disposiciones internacionales.

De todo ello surge el principio de convencionalidad, que va más allá del de constitucionalidad, al que tradicionalmente apelaba la doctrina jurídica imperante, considerando a la Constitución de un país como la cúspide de la pirámide normativa kelseniana. Por ello se afirma que en un Estado de Derecho sus ordenamientos y su aplicación logran la mayor amplitud posible en el ejercicio de los derechos fundamentales de los gobernados. Tal consideración implica, como ya lo han señalado otros autores, que en

la actualidad más que de Estado de Derecho, debe hablarse de Estado garante de derecho.

En el cuarto y último capítulo, se fundamenta el señalamiento de que la interpretación que los tribunales hagan respecto de la convencionalidad tenga, ya como cosa juzgada, efectos *erga omnes*.

En este orden de ideas, el autor señala que si bien México ha aportado históricamente a la comunidad internacional destacados avances de protección a los derechos fundamentales, como fue el caso del juicio de amparo, constitucionalmente incorporado desde 1847, y al establecer garantías sociales en la Constitución de 1917, además, agregaríamos, al abolir la esclavitud desde 1810 y al reglamentar importantes garantías individuales desde la Constitución de Apatzingán en 1814 y reiterarlas en los textos de 1824, 1836 y 1857, lo cierto es que en tiempos contemporáneos se fue quedando a la zaga en materia de protección de los derechos humanos.

En este aspecto, destaca la labor interpretativa del TEPJF en el sentido de proteger, mediante el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, los derechos fundamentales de los gobernados en la materia, lo que sucedió desde antes de que, con la reforma de 2007-2008, se les otorgara la facultad de inaplicación de normas consideradas inconstitucionales a las Salas Superior y Regionales de dicho Tribunal.

Esta facultad de inaplicación ahora debe entenderse con respecto no sólo a la Constitución, sino también a la Convención, además de que, con la reciente reforma constitucional de 2011, a la que ya se hizo referencia, se extiende a todos los jueces del país. Tal situación resulta inédita en un México impuesto a un control centralizado a cargo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y seguramente requerirá de un periodo de adaptación y cambio que se desarrollará con cierto aceleramiento en virtud de la presión que internacionalmente se ejerza para adecuar el trabajo de la maquinaria judicial. Por eso se prevé un mayor fortalecimiento de ese poder, lo que implica la respectiva responsabilidad de sus integrantes para desempeñarse profesional y eficientemente en la tarea primordial de sal-

vaguardar con sus fallos la observancia irrestricta de los derechos más caros de los justiciables.

Por lo que puede apreciarse, este capítulo constituye la parte medular de la obra del maestro Herrerías Cuevas, en el cual indica la importancia que contiene la reforma constitucional de 2011, de la que se destacan los siguientes puntos: 1. El cambio en el título primero de la Constitución, que ahora se denomina "De los derechos humanos y sus garantías". 2. El establecimiento de los principios de universalidad, independencia, indivisibilidad y progresividad, con los que toda autoridad debe actuar en el ejercicio de sus respectivas facultades. 3. El señalamiento expreso de que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la Constitución y los tratados internacionales, observándose aquellas disposiciones que resulten más favorables a la persona. 4. La facultad de la Suprema Corte de emitir una declaración general en aquellos juicios de amparo indirecto en revisión en los que se establezca jurisprudencia por reiteración y se determine la inconstitucionalidad o la interpretación conforme de una norma general respecto de la Constitución.

En dicho contexto es que las sentencias constitucionales tienen dos finalidades: 1. Funcionan como precedente obligatorio para sus similares cuando se funden en la jurisprudencia internacional para resolver sobre la convencionalidad de textos constitucionales. 2. Sirven de base para cumplir con las obligaciones contraídas por el Estado mexicano en materia de derechos humanos.

El autor define indirectamente a la sentencia constitucional (precedente obligatorio) como "una decisión con trascendencia política, […] que realiza una labor de interpretación de valores y principios y una actividad integradora del derecho".

Señala también que las sentencias de la Corte IDH, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y demás jueces del *common law* se resuelven mediante la técnica del precedente judicial. En este punto, señala el autor, México encuentra un obstáculo, pues no es una práctica arraigada en

su sistema jurídico, aun cuando la jurisprudencia de la SCJN y del TEPJF es obligatoria para los demás integrantes del Poder Judicial.

El problema que encuentra el maestro Herrerías es que "no siempre se tiene la certeza de que los asuntos resueltos en un mismo sentido, se haya tomado en cuenta las sentencias y la jurisprudencia de la CtIDH como cosa interpretada en materia de derechos humanos".

Algunas claves para su identificación son las siguientes:

En la mayoría de los casos provienen de tribunales *ah-doc* para la protección de los derechos humanos.

Algunos estados, en particular sus tribunales constitucionales, han establecido el carácter vinculante de la jurisprudencia de la Corte IDH para las jurisdicciones nacionales o jerarquizado los instrumentos internacionales.

Se emplean fallos provenientes de cortes extranjeras o de tribunales supranacionales. En ese sentido, el precedente constitucional o el precedente consiste en una decisión basada en un caso ajeno ya resuelto. Es solamente un criterio conforme al principio de igualdad, que sirve para resolver un caso diferente, con la condición de que efectivamente resulte aplicable por la semejanza, lo que no implica prejuzgar.

Algunas ventajas del precedente que identifica el autor son las siguientes: a) coadyuva a imponer el deber de la motivación y, por tanto, la no arbitrariedad; b) reviste de credibilidad y confianza a los tribunales; c) disminuye la carga de trabajo, simplificando resoluciones en casos futuros; d) disminuye casos de corrupción al dictar parámetros para los jueces; e) contribuye a la defensa del principio de igualdad en la aplicación de la ley, y f) contribuye a la armonización de los estándares internacionales en materia de derechos fundamentales.

El juez, al comparar el asunto que dio vida al precedente de su similar, deberá extraer un principio que explique las razones por las cuales dicho precedente ha sido tratado de esa manera, para luego analizar si las características comunes a ambos permiten hacer extensiva al caso de su conocimiento las razones relevantes correspondientes.

El precedente fundado en la jurisprudencia del sistema interamericano plasma la interpretación de las disposiciones jurídicas autorizadas en la materia, que resultan de consulta obligatoria y de análisis cuando se trata de interpretar la Constitución.

La declaratoria de inconvencionalidad que realiza un juez de control de la constitucionalidad debe desplegar efectos *erga omnes* para sus similares.

El autor señala que "los efectos generales de las sentencias de inconstitucionalidad se han transformado, salvo pocas excepciones, entre ellas la del ordenamiento mexicano, en una regla básica de la justicia constitucional comparada".

En México, con la reforma en materia de juicio de amparo de 2011, se avanzó respecto de la declaración general de inconstitucionalidad, aunque ésta mantuvo una limitante, pues los efectos se sujetaban a determinados requisitos que sólo beneficiarían, en la mayoría de los casos, a aquellos que hubieren promovido un juicio de amparo.

El maestro Herrerías destaca que es necesario promover las obligaciones *erga omnes* "mediante las cuales no nada más se encuentran vinculados los Estados, sino también las organizaciones internacionales, los pueblos y los individuos, en beneficio último de la persona".

También señala que "la intencionalidad de la CtIDH es clara: definir que la doctrina del control de convencionalidad se debe ejercer por todos los jueces, independientemente de su formal pertenencia o no al Poder Judicial y sin importar su jerarquía, grado, cuantía o materia de especialización".

Por eso sus sentencias: 1. Producen impacto normativo por dotar de un nuevo contenido a las diversas figuras procesales. 2. Sientan las bases para los nuevos derechos y obligaciones para los poderes públicos. 3. Crean una necesidad irremediable de reinterpretar el ordenamiento jurídico a partir de su presencia.

Finalmente, el maestro Herrerías señala que la resolución que declara la inconvencionalidad de textos constitucionales, además de ser un precedente obligatorio para otros jueces de control de la constitucionalidad

que despliega un efecto *erga omnes*, adquiere también la categoría de lo que identifica como autoridad de cosa juzgada interpretada en su carácter convencional, lo que implica que el ordenamiento anulado debe ser sustituido por el órgano legislativo, total o parcialmente, por otras normas que cumplan con los lineamientos de la sentencia constitucional, lo cual requiere que las autoridades legislativas no reiteren los vicios de inconvencionalidad decretados en la sentencia constitucional.

Vale advertir que en el caso mexicano, en especial respecto del TEPJF, ya se han aplicado en buena parte estos principios, por ejemplo, en los dos casos estudiados en capítulos anteriores.

Debido a todas estas razones y en virtud de la estrecha vinculación del tema con la tarea interpretativa y la naturaleza de constitucionalidad propias del TEPJF, esta obra es de la mayor actualidad, por lo que requiere la atención de los especialistas en el derecho electoral, particularmente si se toma en cuenta que en los días que corren ya se hace imprescindible adoptar nuevas políticas judiciales, acordes con el fin supremo de salvaguardar los derechos fundamentales de las personas.

Jorge Fernández Ruiz. 2010. *Tratado de Derecho Electoral.* México: Porrúa.

Fernando de la Peza Berríos (México)*

El autor de esta obra es el doctor Jorge Fernández Ruiz, investigador titular C de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), institución que lo reconoce con el PRIDE nivel D, y el Sistema Nacional de Investigadores como investigador nacional nivel 3.

Capítulo primero. La democracia

El autor recorre algunas nociones acerca de este sistema político: parte de la definición etimológica, estudia la definición clásica de Abraham Lincoln, profundiza en el análisis del rechazo de esta forma de gobierno por los filósofos griegos clásicos, como Platón y Aristóteles, y finaliza señalando la mayor aceptación que tuvo el concepto a partir del siglo XX, después de la Primera Guerra Mundial.

La posición del autor se inclina por la forma de democracia indirecta o representativa. Y la línea expositiva que sigue referente al tema se divide en la democracia como forma de Estado, como forma de gobierno, como forma de vida, y el sistema adoptado por el régimen mexicano.

* Capacitador I del Centro de Capacitación Judicial Electoral. fernado.delapeza@te.gob.mx.

Finalmente, el autor denuncia diversas prácticas antidemocráticas, como la inequidad en el financiamiento de las campañas electorales, que lo hacen cuestionarse sobre la realidad o utopía de esta forma de gobierno.

Capítulo segundo. Teoría del poder

Según Fernández Ruiz, el problema del poder se encuentra hoy en estado de discusión, razón por la cual mantiene su innegable actualidad.

En este apartado el autor explica la naturaleza del poder político mediante una fórmula mixta, es decir, como sustancia y como relación. Como *sustancia* se entiende que es la energía o *animus dominandi* del líder sobre sus semejantes, cuestión que implica una necesaria *relación* con los gobernados, quienes tienen necesidad de una dirección. Esta relación de poder político se fortalece gracias al síndrome de la masa inerte, esto es, la carencia de iniciativa de los subordinados.

En este orden de ideas, el autor propone su propia definición de poder político, entendido como "la capacidad de los gobernantes del Estado de imponer a la población estatal un comportamiento determinado, mediante el ejercicio de las funciones públicas, y respaldado, en última instancia, por la coacción".

El autor, en cuanto a la clasificación del poder, lo divide en familiar, social, económico, religioso, militar, mediático y político. Entre sus peculiaridades establece que es único, inalienable, incompartible, soberano y coactivo.

Capítulo tercero. El fenómeno estatal

Fernández Ruiz expone *la evolución del Estado* desde su aparición hasta las diversas formas que ha adquirido en los diversos lugares y épocas, tomando como guía el régimen económico predominante en la época.

Las actividades del Estado las divide en las clásicas: legislativa, ejecutiva y judicial; y añade otras de reciente generación, que son las de regulación monetaria, registral, fiscalizadora o de control. Sólo admite que la electoral sea función pública, en el caso de que la realicen órganos estatales (por ejemplo, en los artículos 73 y 85 de la CPEUM).

Por último, el autor clasifica las *distintas formas de conformación del Estado* en simple y compleja. Sobre esta última, describe las modalidades y sus ejemplos:

a) La unión de estados.
b) La federación de estados.
c) El Estado unitario descentralizado.
d) La confederación de estados.
e) El *commonwealth.*

Capítulo cuarto. Gobernanza y gobierno

En este capítulo, Fernández Ruiz analiza el concepto de gobernanza y los diferentes criterios para clasificar los prototipos de gobierno.

El autor señala tres clasificaciones de las formas de Estado, conforme al momento histórico a que dieron lugar:

- En la *Antigüedad*. Las primeras clasificaciones expuestas por diversos autores clásicos, como Aristóteles, Platón y Polibio, coincidieron en dos tipos de gobierno:
  a) puros: monarquía, aristocracia y democracia;
  b) impuros: tiranía, oligarquía y demagogia.
- Durante el siglo XIX predominaron, por un lado, los regímenes monárquicos y, por el otro, los republicanos.
- En el siglo XX el desgaste de la forma pura del gobierno monárquico, aunado a los movimientos independentistas del siglo anterior, borraron esa clasificación sustituyéndola por una nueva: gobiernos parlamentarios y presidenciales.

En este apartado, el autor analiza a fondo el *sistema mexicano*, el cual se inscribe en el régimen presidencial y se integra por órganos de gobier-

no pertenecientes al Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Asimismo, existen en su interior órganos autónomos constitucionales.

Capítulo quinto. Surgimiento y evolución del derecho electoral mexicano

En este capítulo, el autor narra el surgimiento y evolución de esta rama del derecho en el país, desde épocas remotas hasta nuestros días. Hace énfasis en tres aspectos:

a) La universalidad del voto.
b) El tipo de elección según el grado de complejidad.
c) La calificación de las elecciones.

En la época precortesiana, dice Fernández Ruiz, se combinó el método electoral con el sistema hereditario en la designación de los *tlatoanis*. A lo largo de la época colonial, la actividad electoral se desarrolló prácticamente en el municipio (el primero fundado por Hernán Cortés) y sólo hasta el final se eligió a diputados para las cortes (con la Constitución de Cádiz) y a miembros de las diputaciones provinciales.

A partir de la Constitución de Cádiz de 1812, en el ámbito federal se designaba únicamente al Poder Legislativo mediante un sistema de elección indirecta de carácter político-religioso, dividida en tres etapas que se desarrollaban por medio de sendas juntas:

1. De parroquia.
2. De partido.
3. De provincia.

Durante la etapa de la guerra de Independencia, la normativa electoral fue generada en el ámbito constitucional. El autor analiza los puntos constitucionales de Ignacio López Rayón, y el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana (Constitución de Apatzingán).

En el México independiente, el autor hace un exhaustivo estudio de los diversos textos constitucionales y de las leyes electorales:

- Sinopsis de la Convocatoria a Cortes, del 17 de noviembre de 1821.
- Sinopsis de las Bases para las Bases para las Elecciones del nuevo Congreso, del 17 de junio de 1823.
- Sinopsis de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.
- Sinopsis de la Ley sobre Elecciones de Diputados para el Congreso General de los Individuos que Compongan las Juntas Departamentales, del 30 de noviembre de 1836.
- Constitución centralista (1836).
- Sinopsis de la Ley sobre Elecciones de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Nación, del 3 de junio de 1847.
- Constitución (1857).
- Ley Electoral, del 18 de diciembre de 1901.
- Ley Electoral, del 19 de diciembre de 1911.
- Ley para Elección de los Poderes Federales, publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 2 de julio de 1918.
- Ley Electoral Federal, publicada en el DOF el 7 de enero de 1946.
- Ley Electoral Federal, publicada en el DOF el 4 de diciembre de 1951.
- Ley Federal Electoral, publicada en el DOF el 5 de enero de 1973.
- Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, publicada en el DOF el 30 de diciembre de 1977.
- Código Federal Electoral, publicado en el DOF el 12 de febrero de 1987.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado en el DOF el 15 de agosto de 1990.

En la última parte de esta sección, Fernández Ruiz analiza las reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) (publicado en el DOF el 14 de enero de 2008). A decir del autor, los avances en el código a favor de la equidad e imparcialidad de las elecciones son modestos y no recogen el pedimento de "voto por voto y casilla por casilla", sino sólo en el ámbito distrital.

Capítulo sexto. Aspectos preliminares del derecho electoral

Para Fernández Ruiz esta rama del derecho se ubica en el derecho público, y con mayor precisión se incorpora dentro del derecho constitucional, el administrativo y el penal. En palabras del autor "No todo Derecho Electoral es Constitucional, sino parcialmente, también, Administrativo, Procesal o Penal".

El derecho electoral tiene un sentido subjetivo referente a la facultad del ciudadano para elegir al ocupante de un cargo público (voto activo) o para ser elegido a desempeñar dicho cargo (voto pasivo); y uno objetivo relativo a la regulación jurídica del sufragio y a los procedimientos de designación y revocación de funcionarios públicos.

La codificación del derecho electoral es la reunión o colección sistematizada de ordenamientos jurídicos, como:

1. Publicación del Código Federal Electoral (DOF del 12 de febrero de 1987).
2. Abrogación de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (1977).
3. Publicación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (DOF del 15 de agosto de 1990).
4. Abrogación del código anterior por el nuevo Cofipe (DOF del 14 de enero de 2008).

Capítulo séptimo. La teoría de la representación política

Fernández Ruiz entiende la representación como el acto de subrogarse en los derechos o los bienes de otra persona como si fuera ella misma, ante la imposibilidad física o jurídica de ésta para valerse por sí misma.

La representación política ha tenido estadios en los que no siempre se ha tratado de responder a la voluntad popular (y de hecho, aun con ese objetivo los procedimientos utilizados pueden ser superficiales). Existen también teorías, como las formas sucedáneas de representación política, que se oponen abiertamente a que se haga de manera popular.

Hoy en día, el tipo de representación electoral intenta englobar al pueblo. Está dividida en la llamada *representación mayoritaria* (votación de 50% más uno), fácil de implementar en los sistemas bipartidistas, y en la *proporcional*, la cual se adapta con mayor facilidad en los sistemas pluripartidistas (véanse los capítulos 8 y 9).

Capítulo octavo. Los partidos políticos

Para el doctor Fernández Ruiz todo partido político tiene causas históricas estrechamente vinculadas con causas dialécticas de contraposición de intereses y discrepancia de opiniones en la dirección del poder. Desde la época clásica, el surgimiento de los partidos políticos se debió a una fuerte oposición entre dos fuerzas antagónicas: una detenta el poder, la otra aspira a tomarlo. El parte aguas en la historia se inicia después de la Segunda Guerra Mundial. A partir de entonces se ha podido sostener la necesidad del sistema de partidos, aun en contra del rechazo de ciertas clases políticas, por el supuesto peligro que representaba para los gobiernos de elección popular.

Retomando el tema de la definición del partido político, el autor expone los elementos necesarios para constituirlo; entre los cuales pueden encontrarse similitudes con los elementos del Estado. De igual manera, el autor procede a clasificar los tipos de partidos políticos de acuerdo con diversos criterios.

A continuación, el autor comenta la disfuncionalidad actual de los institutos políticos, cuyas consecuencias estriban en la pérdida de confianza y votos de la ciudadanía, y derivado de la antipatía de la gente, se favorece al partido político del gobierno mediante la autoanulación del sufragio en las urnas, más la compra de votos (véase el capítulo 12).

Por último, Fernández Ruiz hace una descripción de la constitución, del registro legal y del financiamiento de los partidos políticos en México, en el entendido de que a éstos les corresponde proponer candidatos al celebrarse las elecciones federales, estatales y municipales; y en el caso del partido político en el poder, le corresponde proponer a los funcionarios de la administración pública perteneciente al Poder Ejecutivo federal.

Capítulo noveno. El sistema electoral

Para el estudio del sistema electoral, el autor toma como referencia la teoría de sistemas (un sistema integrado por sistemas, subsistemas y suprasistemas que se interrelacionan y complementan, con elementos de diferentes sistemas que pueden conformar a su vez a varios de ellos).

El Estado es el sistema político por excelencia, el cual contiene los subsistemas electorales, el sistema de control y el de gobierno. El electoral asegura la idónea designación comicial de los gobernantes, y se conforma tanto por principios como por normas electorales, y varios elementos más.

A su vez, el sistema electoral se integra por los subsistemas de principios y de la normativa electoral, así como por otros componentes.

Después, están los organismos electorales. En el ámbito federal se encomienda al Instituto Federal Electoral (IFE) que realice el cómputo de la elección con ayuda de la Sala Superior (máxima autoridad en la materia, a excepción de lo señalado en el artículo 105, fracción II constitucional). Por tanto, hay un sistema de calificación mixta, en parte administrativa y en parte electoral.

La identificación electoral (o credencial para votar con fotografía) es un documento de carácter público para ejercer el sufragio.

Otro elemento es la propaganda electoral (tratar de ganar adeptos) que se diferencia de la publicidad política por el efecto momentáneo que persigue. El autor comenta que no hay regulación de los mensajes subliminales, y califica al infomercial como una combinación de mercadotecnia, publicidad y votos.

A continuación se explica la naturaleza del sufragio, el cual no es una obligación (dado que no hay una sanción factible), sino un derecho o prerrogativa del ciudadano. El voto se divide en activo y pasivo y, por el grado de complejidad, en directo e indirecto. También se comentan las características del sufragio contemporáneo:

a) Voto universal, en tanto no existe impedimento para la emisión del sufragio.
b) Voto igualitario, que implica que no sólo todos voten, sino que todos los sufragios cuenten lo mismo.
c) Voto libre, sin intimidación, sin coacción.
d) Voto secreto. En opinión del autor, su esencia es que es una faceta de la libertad del pensamiento y una modalidad de la libertad política.
e) Voto directo, en tanto no haya intermediarios (elección directa) y en tanto sea el sujeto quien directamente ejerza su prerrogativa (ejercicio de la capacidad).
f) Voto personal en contraposición al grupal.
g) Voto intransferible, es decir, que no se puede ceder, trasladar, etcétera.

Finalmente, el autor analiza, entre otros aspectos, el voto en el extranjero, el voto y su anulación voluntaria, la boleta electoral, la jornada electoral, los principios de escrutinio y cómputo de los sufragios y los medios de impugnación en materia electoral.

Capítulo décimo. Elección del titular del Poder Ejecutivo

El Ejecutivo federal en México es unipersonal. Destaca la preeminencia de este poder, el cual se elige en forma directa (CPEUM, artículo 81) y mediante elección por mayoría relativa el primer domingo de julio de cada seis años, salvo que se expida convocatoria para una elección extraordinaria.

Para Fernández Ruiz, se utiliza la expresión "estatus del presidente de la República" para hacer referencia a sus atribuciones y a la condición jurídica de garantizar su independencia. La elegibilidad del titular del Ejecutivo exige no estar impedido por alguna causa prevista, y tiene como finalidad asegurar la idoneidad.

El autor señala que los requisitos para ser presidente se traducen en contar con la ciudadanía mexicana, ser mayor de edad y la exclusión de incompatibilidades con otros cargos del poder, de acuerdo con el principio de división del poder, así como satisfacer otros requisitos administrativos. Por el contrario, la inhabilidad lo impediría de manera natural (enfermedad) o jurídicamente (pena), como un castigo poselectoral. La incompatibilidad deriva de la prohibición de desempeñar dos empleos, salvo con la separación previa del cargo. En opinión del autor, la ley fundamental debe ser expresa en las incompatibilidades del Poder Ejecutivo.

En relación con la inmunidad, Fernández Ruiz menciona que ésta protege al titular contra acciones incoadas durante el tiempo que se le impute un delito, a propósito de preservar la autonomía; salvo en los casos de traición a la patria y delitos graves del orden común. El autor comenta que la remuneración debe ser decorosa, de acuerdo con las finanzas públicas.

En el ámbito local, es decir, el Poder Ejecutivo de las entidades federativas y del Distrito Federal, prácticamente se repite el esquema de elección, con las facultades administrativas y competencias que tiene el Ejecutivo federal, aunque con las respectivas limitaciones de jerarquía y ámbitos territoriales.

Capítulo decimoprimero. Elección de los miembros del Poder Legislativo

La elección democrática de los integrantes de los órganos legislativos colegiados admite diversas modalidades, apoyadas todas en el voto. En el estudio de este capítulo son necesarias diversas nociones referentes a la geografía electoral, a la complejidad de la elección y a las diversas fórmulas de elección de acuerdo con los principios de representación. Dichas nociones facilitan la comprensión de los órganos legislativos en México.

Los integrantes de los órganos legislativos se eligen de acuerdo con áreas geográficas específicas —resultantes de dividir el territorio en el que el órgano específico tiene jurisdicción— en *demarcaciones electorales* bien delimitadas, para designar en cada una de ellas a uno o varios de sus miembros. La equidad electoral reclama que las demarcaciones tengan aproximadamente el mismo número de electores potenciales por escaño, a efecto de hacer valer la igualdad del voto y evitar la creación del *gerrymander*, neologismo que alude a la tarea de conformar inequitativamente las demarcaciones electorales.

La *geografía electoral* se divide en distintas demarcaciones. El distrito electoral uninominal es la demarcación en la que se escoge a un solo miembro. En la circunscripción electoral plurinominal se eligen varios miembros de un órgano legislativo.

La *complejidad de la elección* deriva de emplear el sufragio directo o el indirecto. El *directo* significa votar sin intermediación alguna, mientras que el *indirecto* presupone la presencia de intermediarios previamente elegidos por el electorado, quienes eligen a su vez a los ocupantes de los asientos en las instituciones parlamentarias. La Constitución mexicana de 1917 dispuso el sufragio directo, a diferencia de las constituciones del siglo XIX.

Los *principios para elegir a los legisladores* son para discernir la adjudicación de los asientos en el cuerpo legislativo. El *principio de mayoría* se aplica a los sistemas bipartidistas; en el caso de la *mayoría absoluta* se refiere a 50% más uno. Por su parte, el principio de *representación proporcional*

se generó por la necesidad de equidad y de representar de forma distributiva a toda corriente de opinión con un mínimo de apoyo ciudadano.

El sistema de representación proporcional conlleva el empleo de *listas electorales* de candidatos postulados por los partidos en las circunscripciones plurinominales. Existen dos tipos de listas:

a) *Lista electoral cerrada*: en este tipo, el elector no puede agregar, retirar o sustituir ningún nombre; el monopolio de la postulación de candidatos corresponde a los partidos.
   - *Lista cerrada y bloqueada*: es cuando el elector está impedido para variar el orden en que los candidatos aparecen en la lista de cada partido.
   - *Lista cerrada y no bloqueada*: el elector está facultado para alterar el orden, lo que repercute en las posibilidades de los representantes para alcanzar un escaño en el órgano legislativo, toda vez que en la representación proporcional no todos los integrantes de cualquier lista resultarán elegidos, sino cuando mucho uno o algunos. Si sólo es uno, éste será quien encabece la lista; si son varios, serán llamados en el orden en que figuren en la misma.

b) *Lista electoral abierta* o *panachage*: el elector no sólo puede variar el orden en que aparecen los candidatos de los partidos contendientes, sino que también puede seleccionar candidatos de listas diferentes, e incluso adicionar nuevos candidatos.

El principio de representación proporcional se ha empleado de diversas formas, que se han clasificado en empíricas (se basan en consideraciones prácticas) y racionales u orgánicas (se fundamentan en técnicas matemáticas de proporcionalidad).

Las *formas electorales empíricas de representación proporcional* son varias:

a) Sistema empírico de *voto limitado*: se aplicó en Inglaterra en 1867. A cada elector se le asignaba una pluralidad de votos, pero siempre en número inferior a las curules en juego, lo que, a juicio de sus autores, evitaría que el partido mayoritario acaparara los asientos del órgano legislativo.
b) Sistema empírico de *voto acumulativo*: se confiere a cada elector un número plural de votos igual al de legisladores a elegir. Los sufragios se pueden emitir a favor de uno o varios candidatos de un mismo partido, lo que en teoría permite a los partidos minoritarios dar la consigna a sus miembros y simpatizantes de usar sus votos a favor de uno solo de los candidatos de este partido.
c) Sistema empírico de *voto graduado*: consiste en dar a cada elector un número plural de votos igual a la cantidad de legisladores a elegir; tales votos deben emitirse a favor de candidatos diferentes y tienen, además, un valor distinto.
d) Sistema empírico de *voto alternativo*: es un sistema mixto de mayoría absoluta con voto graduado. Resultan ganadores los candidatos que alcancen la mayoría absoluta de votos; las curules restantes se asignan a quienes obtengan la mayor puntuación.
e) Sistema empírico de *cuota fija*: es el otorgamiento de un número predeterminado de curules; propósito que puede lograrse de distintos modos y procedimientos. Por lo general, es el instrumento de una práctica dictatorial de dominación. En el contexto mexicano correspondió a la figura del *diputado de partido* que estuvo presente en la conformación de las legislaturas XLVI a la L de la Cámara de Diputados.

Por otra parte, existen las *formas racionales de representación proporcional* surgidas con la consigna de que, en rigor, todo sistema electoral equitativo debe otorgar a cada voto el mismo valor y, por tanto, debe garantizar que éstos contarán lo mismo en el resultado de la elección. Los

actuales sistemas electorales racionales optan entre dos tipos de fórmulas matemáticas para convertir los votos en asientos de los órganos legislativos: la del *cociente electoral* y la del *número repartidor*.

Las *fórmulas de cociente electoral* procuran la proporcionalidad mediante la determinación previa de un cociente derivado de la relación existente entre los votos y las curules a repartir, hecho lo cual la votación de cada partido se divide entre el cociente electoral predeterminado, lo que da por resultado el número de escaños que le corresponden en primera instancia. Estas fórmulas son: Hare-Andrae, Hagenbach-Bischoff Droop y Niemeyer.

Por su parte, las fórmulas de divisiones sucesivas se basan, como su nombre lo indica, en una serie de divisiones sucesivas, tantas como el número de curules a repartir —según su diseño original—, aunque con diversas modificaciones, como las de Víctor D'Hondt, imperiali, St. Lagüe, igualada o St. Lagüe modificada, danesa y Huntington.

No obstante, las fórmulas racionales de representación proporcional por lo general resultan insuficientes para repartir la totalidad de los asientos del órgano legislativo, por lo que se requiere de fórmulas complementarias para terminar con la distribución. Estas fórmulas complementarias se denominan *resto mayor, media más alta* y *segunda aplicación del cociente*.

Ahora bien, en el *sistema electoral mexicano*, tanto en el ámbito federal como en las entidades federativas, se ha adoptado el sistema electoral mixto para la integración de los órganos legislativos, con predominio del principio de mayoría relativa.

En cuanto a la elección de los órganos parlamentarios en México, ocurre que en los miembros de la Cámara de Diputados predomina el principio de mayoría relativa (60%) sobre el de representación proporcional (40%). En las fórmulas electorales en los distritos uninominales se emplea el principio de mayoría relativa, a diferencia de las circunscripciones plurinominales, en las que rige el de representación proporcional, implementado mediante la fórmula Hare-Andrae, complementada por la del resto mayor, aunque acotada con algunas barreras y restricciones.

En la *elección de los senadores* se adopta un sistema electoral mixto, en el que la mitad se elige con el principio de mayoría relativa, una cuarta parte de acuerdo con una fórmula empírica de cuota fija, y la cuarta parte restante se designa por elección, de acuerdo con la fórmula Hare-Andrae, complementada con la del resto mayor en una sola circunscripción territorial.

Finalmente, el autor también analiza de manera detallada la conformación del Poder Legislativo en las entidades federativas, e incluso en otros países.

Capítulo decimosegundo. La patología electoral

En este capítulo se muestra la gran calidad del autor para presentar la realidad, lo que sucede, y analizarla académicamente. En este caso se trata de la descripción de diversas artimañas —cuya particular denominación alude alegóricamente al modo ingenioso de robar votos, efectuado generalmente en casilla—, la mayoría tipificadas como delitos federales, y algunas más que podríamos considerar atípicas.

Algunas de las irregularidades presentadas son resueltas en sede jurisdiccional al verificarse la comisión de un delito, es decir, al quebrantarse la ley por medio de una acción u omisión voluntaria o imprudente, a la que la norma jurídica le atribuye una pena. Los delitos de estos casos están consignados en el Código Penal Federal (CPF).

O bien, las irregularidades pueden resolverse en el ámbito administrativo al tratarse de infracciones electorales consignadas en el Cofipe. En palabras del autor:

> […] Se puede entender la infracción electoral como el ilícito consistente en un acto u omisión de un sujeto para el que la normativa electoral prevé la imposición de una sanción mediante un procedimiento sustanciado en sede administrativa.

Los elementos de la infracción administrativa electoral son:

a) El sujeto. Es la persona que quebranta un deber establecido en el Cofipe.
b) El acto u omisión infractora. Se traduce en diversos supuestos jurídicos, dependiendo del sujeto, los cuales podrían resumirse en el incumplimiento de obligaciones prescritas en el Cofipe.
c) La sanción imposible. Pueden consistir en amonestaciones, multas, suspensiones y cancelaciones.

Capítulo decimotercero. La administración pública electoral

La administración pública puede encontrarse en los tres poderes, aunque con mayor preeminencia en el ámbito del Ejecutivo. Por su parte, la administración pública electoral mexicana, tema de la obra, se reparte en dos ámbitos: el federal y el de las entidades federativas; uno y otro estructurados alrededor de la centralización y la desconcentración administrativa, pero sin hacer uso de la descentralización.

A la administración electoral le concierne la organización de las elecciones en el ámbito de su competencia, mediante la planeación, programación, preparación, dirección, desarrollo, vigilancia y validación de los procesos electorales, lo cual incluye la determinación del monto del financiamiento público que le competa a cada partido político, el manejo del tiempo que le corresponda al Estado en radio y televisión, de acuerdo con sus propios fines y con el ejercicio del derecho respectivo de los partidos políticos, así como ejercer el poder disciplinario respecto de las infracciones administrativas a la normativa electoral correspondiente.

En el ámbito federal le corresponde al IFE el ejercicio de la función electoral, es decir, está a cargo de organizar las elecciones federales en tanto organismo público autónomo reconocido por la Constitución, el cual se compone por distintas áreas y posee atribuciones específicas. Sin em-

bargo, el nombramiento de sus integrantes, así como su duración en el cargo, da la impresión de que está encaminado a la formación de caciquismos políticos.

Territorialmente, la administración pública federal electoral se desconcentra mediante los órganos que conforman las delegaciones del IFE en cada una de las entidades federativas, también por medio de los órganos instalados en cada uno de los 300 distritos electorales y, además, mediante las mesas de casillas.

En el ámbito local de las entidades federativas (el Distrito Federal y los municipios), la administración pública electoral se encomienda a sendos institutos locales creados según el molde del organismo constitucional autónomo previsto en sus respectivas constituciones.

Capítulo decimocuarto. La justicia electoral federal

En el orden jurídico mexicano, el funcionamiento de la impartición de justicia en materia electoral está previsto en un sistema de medios de impugnación, los cuales se tramitan en la sede administrativa y en la jurisdiccional.

El *recurso electoral administrativo* está previsto para recurrir ante el superior jerárquico del órgano o autoridad electoral que emitió un acto en sentido estricto, a efecto de que lo modifique, anule o revoque. En el orden jurídico federal mexicano, su propósito consiste en garantizar la legalidad de los actos y resoluciones de los órganos desconcentrados del IFE y de su secretario ejecutivo.

En el esquema de la *justicia electoral en sede jurisdiccional* pueden distinguirse tres elementos: el órgano, la materia y el procedimiento; todos vinculados con la sentencia contenciosa electoral como objeto fundamental jurisdiccional.

El *órgano contencioso electoral* se materializa en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), integrado por una Sala Superior y cinco Salas Regionales, cuyos magistrados duran en el cargo nueve años. En el caso de la Sala Superior, los magistrados son elegidos de ma-

nera escalonada por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), y por la misma SCJN.

Por cuanto hace a las *atribuciones* de la Sala Superior del TEPJF, éstas pueden clasificarse en:

a) Jurisdiccionales: previstas fundamentalmente en la Constitución, en el artículo 41, base VI; 60, párrafos segundo y tercero; y 99, párrafo cuarto; y en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en el artículo 186.
b) Legislativas: por ejemplo, establecer jurisprudencia, aprobar el reglamento interno, resolver sobre la no aplicación en casos concretos de leyes electorales que contravengan la Constitución federal, etcétera.
c) Administrativas: designar a su presidente, al magistrado que integre la Comisión de Administración, entre otras.
d) De control: por ejemplo, vigilar que se cumplan las normas de registro y seguimiento de la situación patrimonial.
e) Facultad de atracción: consiste en ejercer de oficio o a petición de parte o de alguna de las Salas asuntos de gran trascendencia.

Por otra parte, las atribuciones de la SCJN en materia electoral se reducen a resolver las contradicciones que consignan los artículos 99 y 105 constitucionales: 1. sobre las tesis de inconstitucionalidad de algún acto o resolución, o sobre la interpretación de un precepto constitucional; y 2. entre una norma de carácter general y la Constitución federal.

Por último, la SCJN analiza la integración del procedimiento contencioso electoral:

a) Recurso de revisión.
b) Recurso de apelación.

c) Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.
d) Juicio de revisión constitucional electoral.

Capítulo decimoquinto. Teoría del acto electoral

El *acto electoral*, en sentido estricto, se trata de una manifestación de voluntad realizada por un órgano o autoridad electoral en ejercicio de la función pública. Por esta razón, el autor hace referencia a los diversos tipos de actividades que realiza el Estado; luego expone lo relativo a la teoría de hechos y actos dentro del derecho; y finalmente define el acto electoral.

Para el autor, la clasificación del acto electoral obedece a diversos criterios:

- Por su esfera de aplicación, según sea federal o local.
- Por su finalidad puede ser preliminar o de instrucción, decisorio o de resolución, y de ejecución.
- Por su contenido y efectos, según incrementen los derechos de los particulares, restrinjan los de los gobernados, o certifiquen una situación de hecho o de derecho.
- Por su relación con la ley pueden ser reglados o discrecionales.

Por último, la *cesación* de los efectos del acto electoral depende del cumplimiento de su finalidad: cuando es de forma natural o extraordinaria, cuando termina antes de lo previsto sin cumplir su finalidad.

José Ramón Cossío Díaz. 2011. *Sistemas y modelos de control constitucional en México*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.

Luis Eduardo Medina Torres (México)*

El ministro de la Corte y académico del ITAM formula, en cinco capítulos y un epílogo, la revisión de la relación entre los sistemas y los modelos de control de la regularidad constitucional que se han agrupado en las dos grandes familias judiciales: la estadounidense de control difuso y la europea de control concentrado.

La distinción que formula Cossío de sistema y modelo le permite diferenciar entre las competencias correspondientes al sistema constitucional y la estructura orgánica que realiza tal control. Subyace a esta distinción la teoría de sistemas elaborada por Niklas Luhmann: la necesidad de un mecanismo de cierre y diferenciación del sistema que le sirva para acoplarse a su entorno, que es la noción de autopoiesis desarrollada por los chilenos Humberto Maturana y Francisco Varela.

En esta noción de cierre del sistema, que es el mecanismo de relación y acoplamiento con el ambiente, es donde el autor ubica las características de los órganos jurisdiccionales, en específico de aquellos que tienen a su cargo el control de la constitucionalidad, lo que le permite clasificar

* Investigador del CCJE del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y miembro del Sistema Nacional de Investigadores de México. luis.medina@te.gob.mx.

los modelos que han existido en el caso mexicano, distinguiéndolos por el periodo histórico en el que los ubica.

En los primeros cuatro capítulos muestra una revisión cronológica que tiene como intervalos de 1814 a 1856 (periodo de antecedentes), de 1857 a 1917 (periodo de formación), de 1917 a 1987 (periodo de reiteración) y de 1987 a 2010 (periodo de constitucionalización). En el capítulo quinto desarrolla una especie de balance general de propuestas y comparaciones; finalmente, en el epílogo, plantea su posición respecto a las propuestas.

En los primeros capítulos, el autor plantea que después de una etapa de experimentos comienza a presentarse una cierta estabilidad en el mecanismo de control constitucional. Dicha continuidad puede observarse a partir de la Constitución federal de 1857:

> Una vez que la Constitución de 1857 entró en vigor, el sistema de carácter jurisdiccional fue desarrollándose de modo tal, que a pesar de ciertas confusiones, avances o retrocesos, terminó por consolidarse.
> El juicio de amparo se estableció y consolidó en la segunda mitad del siglo XIX, hasta constituir, en buena medida, la institución que hoy en día aplicamos o, al menos, los rasgos primordiales de ésta. Además de haberse logrado este grado de evolución, es importante destacar que durante el mismo periodo prácticamente se hayan reducido todas las posibilidades del control de regularidad constitucional al propio juicio de amparo.

La continuidad apuntada quedó reiterada por la Constitución federal de 1917 y confirmada por la jurisprudencia posrevolucionaria, hasta la reforma constitucional de 1987 que introdujo la discusión de la jurisdicción constitucional:

> Si volvemos al texto de la iniciativa y a las reformas y adiciones propuestas, el carácter de tribunal constitucional buscaba alcanzarse mediante la división de competencias entre la Suprema Corte y los tri-

> bunales colegiados de circuito. A la primera le corresponderían las cuestiones relacionadas con la interpretación definitiva de la Constitución[…] a los colegiados correspondería, a su vez, la resolución de las violaciones[…] de legalidad.

Los efectos de la discusión iniciada en 1987 tendrán espacio de reflexión en las consideraciones de las reformas de 1994 y 1996, que dejaron asentado el debate acerca del tribunal constitucional y de los mecanismos de control de la regularidad constitucional:

> … las reformas de ese año (1994) terminaron dándole a la Corte, evidentemente ya en el plano puramente normativo, el conjunto de atribuciones necesarias para reconocerlo como tribunal constitucional *vis-a-vis* otras instituciones semejantes del mundo.

Esta determinación se profundizó con las reformas de 1996 y 1999, que tuvieron como eje rector la defensa de la noción de tribunal constitucional:

> A partir de esta reforma (1999), la idea del 'tribunal constitucional' se utilizó de manera continuada con dos finalidades primordiales: por una parte, justificar el entendimiento de aquello que se había hecho en cuanto a la organización, las competencias, los procedimientos o, en general, las funciones de la Suprema Corte y, por otro, justificar lo que habría de hacerse en el futuro.

Así, una de las conclusiones centrales es que

> … el análisis de justicia constitucional que corresponda a cada orden jurídico debe hacerse teniendo en cuenta el diseño y la operación de sus instrumentos procesales y la organización de los órganos correspondientes.

Aunque el autor ya no llega hasta la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011, la situación que él describe puede ubicarse en la profundización del modelo mexicano con tal reforma, al incorporar al bloque de constitucionalidad los tratados internacionales relativos a derechos humanos.

El trabajo tiene diversos méritos, siendo uno de ellos la revisión amplia que realiza del caso mexicano. Es un estudio de carácter diacrónico, ya que muestra las modificaciones que ha tenido el control constitucional en los diversos ordenamientos mexicanos, por lo que utiliza una clasificación de carácter periódico para distinguir tanto los límites del sistema como el modelo aplicado en cada etapa.

Por ejemplo, en el ámbito electoral, las discusiones de constitucionalidad propiciaron que en la reforma constitucional y legal de 2007-2008, el Constituyente permanente adscribiera a las Salas del Tribunal Electoral la posibilidad de inaplicar normas en los juicios en que se aduzca la inconstitucionalidad de éstas.

Otro mérito del texto es la revisión de fuentes directas, tanto de carácter legal como de índole jurisprudencial, lo que le permite al autor una reconstrucción inmediata, con los argumentos de cada uno de los periodos, con la finalidad de distinguirlos de las otras etapas.

Un tercer mérito del libro es la revisión de las propuestas que el autor reconstruye, indicando las fuentes y los proponentes para identificarlos plenamente. También son interesantes las comparaciones que Cossío hace a fin de mostrar similitudes y diferencias del actual modelo mexicano con respecto a otros diseños.

El texto presenta un par de deficiencias que podrían ser subsanadas por el autor en una futura edición: le faltó profundizar en el tema de “la guerra de las cortes” a fin de sustentar su argumento de por qué es mejor mantener un órgano de control y no pretender establecer dos, como sucedería con la división entre tribunal de constitucionalidad y corte de legalidad.

El tema de la guerra de las cortes ha tenido expresiones difíciles en varios casos, como el español o el italiano, que el autor indica (p. 175-6); también es necesario observar tales dificultades en el contexto de su discusión, porque del diseño no se sigue, necesariamente, que por la existencia de dos órganos jurisdiccionales se generarán conflictos.

La segunda insuficiencia del texto es que aunque revisa varios casos europeos y el estadounidense, hacen falta referencias a formas alternas de control de regularidad constitucional, en particular por el tema de la revisión previa de constitucionalidad, que es una de las competencias que, a decir de Cossío, tendría que ser incorporada en una futura reforma constitucional.

Por lo menos, el consejo constitucional francés ha desarrollado un marco de discusión respecto a la cuestión de constitucionalidad, lo que le ha permitido fijar estándares previos con los que ha guiado el trabajo del Poder Legislativo y los temas difíciles han sido encauzados a referéndum, como el asunto de la Constitución para Europa.

Aparte de las insuficiencias anotadas, el texto es una buena provocación para el debate, una seria revisión y una sistematización de propuestas.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) invita a investigadores, académicos y público especializado, nacional e internacional, a enviar propuestas de artículos para integrar la revista *Justicia Electoral* en sus secciones Doctrinal, Estados, Documental y Bibliográfica.

La revista *Justicia Electoral* es editada por el TEPJF y la publicación es semestral (junio y diciembre). Sus artículos están enmarcados en la temática político-electoral, con el objetivo de difundir y debatir los avances e innovaciones en la materia. El contenido de esta revista está dirigido a especialistas, investigadores, estudiantes y funcionarios electorales.

BASES

- Deberán estar en español, ser inéditos, originales y no estar sometidos simultáneamente a la consideración de otras publicaciones. Deberán ser resultado o avance de investigaciones originales de alto nivel, enmarcados en la temática político-electoral.
- Para la sección Doctrinal y Estados, la extensión deberá ser de 15 a 25 cuartillas (la cuartilla consta de 2,500 caracteres con espacios), incluyendo la bibliografía. Para la sección Bibliográfica, la extensión deberá ser de entre 3 y 6 cuartillas.
- Deberá incluirse el título del trabajo en español e inglés.
- Toda colaboración deberá ir acompañada de un resumen (máximo 150 palabras) y de un listado de palabras clave (4 como mínimo, 6 como máximo), ambos en español e inglés.
- En archivo anexo deben enviarse de forma breve los datos curriculares del autor, en los que se incluyan su dirección postal, institución de adscripción y su dirección de correo electrónico.

Indicaciones formales

- Interlineado sencillo, tamaño de letra de 12 puntos en fuente Univers, alineación justificada, sangría en la primera línea de 1 cm y sin espacios entre párrafos.

- Si el artículo incluye gráficas, cuadros y mapas, deberá especificarse la fuente y enviarlos como archivo anexo en programas editables (Excel, Word, etcétera).
- Las citas deberán ser estilo Harvard en el cuerpo del trabajo. Ejemplo: (Sartori 2003, 14). Consultar guía de citas en http://www.te.gob.mx/ccje/material_audiovisual/portada_revista.html.
- Las notas aclaratorias se presentarán a pie de página, a renglón seguido, con tamaño de letra de 9 puntos en fuente Univers y la numeración deberá ser corrida (progresiva).
- Los datos completos de las fuentes consultadas deberán ordenarse alfabéticamente al final del texto y sus componentes estar separados por la puntuación y en el orden siguientes: autor o autores (apellidos y nombre) [punto] año de edición [punto] Título de la obra en cursivas [punto] Número de edición (después de la primera) [punto] Volumen o tomo [punto] Lugar de edición [dos puntos] Editorial o institución [punto]. Ejemplo: Sartori, Giovanni. 1999. *Elementos de Teoría Política*. 2ª ed. Madrid: Alianza Editorial. Consultar guía de citas en http://www.te.gob.mx/ccje/material_audiovisual/portada_revista.html.
- Cuando se emplee una sigla o acrónimo, en su primera mención deberá escribirse su equivalencia completa y luego entre paréntesis la sigla o acrónimo que se utilizará con posterioridad.

No se aceptarán artículos que no cumplan con los criterios antes señalados

Los originales serán sometidos a un proceso editorial que se desarrollará en varias fases. En primer lugar, los artículos recibidos serán objeto de una evaluación preliminar por parte del Centro de Capacitación Judicial Electoral, que determinará la pertinencia de su publicación. Una vez que se establezca que el artículo cumple con los requisitos temáticos, además de los formales indicados en las bases, será enviado a los miembros del Comité

Académico y Editorial, quienes emitirán con la modalidad de "doble ciego" —es decir, se respetará el anonimato de los dictaminadores y autores— un dictamen en cualquiera de los siguientes sentidos: a) aprobado, b) aprobado con sugerencias de modificación, c) aprobado condicionado a modificaciones y c) no aprobado. Los evaluadores son académicos externos al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En caso de discrepancia entre los dos resultados, el texto será enviado a un tercer árbitro, cuya decisión será la definitiva. Los resultados del proceso de dictamen académico serán inapelables en todos los casos.

Cualquier colaboración a la revista *Justicia Electoral* que se dictamine en sentido favorable, implica por parte del autor la concesión de la propiedad de los derechos de autor para que su artículo y materiales sean reproducidos, publicados, editados, fijados, comunicados y transmitidos públicamente en cualquier forma o medio; sean distribuidos en el número de ejemplares que se requieran; sean difundidos de forma pública en distintas modalidades, incluso ponerlos a disposición del público por medio de recursos electrónicos, ópticos o de otra cualquier tecnología, para fines exclusivamente científicos, culturales, de difusión y no lucrativos.

Para mayor información consulte la página www.te.gob.mx/ccje, llame al teléfono 5722 4000, ext. 4057, o escriba al correo electrónico justicia.electoral@te.gob.mx.

Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación

The Electoral Court of the Federal Judiciary (TEPJF) invites national and international researchers, academics and *specialized* professionals to send their proposals for articles to be included in the *Justicia Electoral* magazine, in its sections: Doctrine, Documentary and Bibliographical review.

Justicia Electoral magazine is edited every semester by TEPJF (June and December). Its articles are framed in the political-electoral topics and it seeks to spread and debate the advances and innovations in the matter. The content of this magazine is aimed to specialists, researchers, students, and electoral public servants.

BASIS

- The articles should be in Spanish, unedited and not to be submitted simultaneously to be considered in other publications. They must be the result or the advance of high level original research and be framed in the political and electoral topics.
- Fort he section Doctrinal y Estados, the extention must be between 15 and 25 pages (2,500 characters plus spaces makes a page), including bibliography. For the section Bibliografía, the extention shall be between 3 and 6 pages.
- The text must have its title in Spanish as well as in English.
- All articles must have an abstract (up to 150 pages) and a keywords list (4 as minimum, 6 as maximum) both in Spanish and English.
- The Curriculum information of the author shall be attached, including postal address, institution the author belongs to and email address.

Formal Instructions

- Single line spacing, font Univers of 12 points, justified aligning, first line indented in 1 cm and without spaces between paragraphs.

- In case the article contains graphics, frames and/or maps, they must include the source and be sent as an attached file in editable programs (Excel, Word, etc).
- Quotation shall be Harvard style within the body of the text. Eg.: (Sartori 2003, 14). Please refer to quotation guide in http://www.te.gob.mx/ccje/material_audiovisual/portada_revista.html.
- Notes shall be at the bottom of the page, no line spacing, font Univers of 9 points, and numbering must be progresive.
- Data must be complete and the sources consulted must be ordered alphabetically at the end of the text and its components separated by punctuation in the following order: author or authors (family name and name) [period] year of edition [punto] Name of the piece in Italic style [period] Number of the edition (only after the first) [period] Volume [period] Place of edition [colon] Editorial o institution [period]. Examples: Sartori, Giovanni. 1999. *Elementos de Teoría Política*. 2ª ed. Madrid: Alianza Editorial. Refer to quotation guide at http://www.te.gob.mx/ccje/material_audiovisual/portada_revista.html
- When using an acronym or abbreviation, in its first mention its full name must be shown and then, between parenthesis, the abbreviation that will be used later.

Texts that do not fulfill the last requirements shall not be received.

Original texts will be submitted to an editorial process that will take place in several stages. First, all texts received will be subject to a preliminary evaluation by the Judicial Electoral Training Center, that will decide the appropriateness of its publishing. Once the article fulfills all thematic requisites, as well as the formal ones indicated above, they will be forwarded to the Academic and Editorial Committee, who will issue a consultation with a “double blind” modality in any of these senses: a) approved, b) approved

with modification suggestions, c) approved, conditioned to modifications and d) not approved.

In case of disagreement between the two results, the text will be forwarded to a third evaluator, whose decision will be definite. The results of the consultation process will be indisputable in all cases.

Any contribution made to the *Justicia Electoral* magazine that results in a positive consultation, implies that the author grants the intellectual property of the copyrights, so its article and materials be reproduced, published, edited, fixed, communicated and transmitted publicly in any format or means; be distributed in the number of issues needed; be spread publicly in diverse modalities; including to put them at hand by electronic means, optical means or any other technology, for exclusive scientific, cultural or propagation aims without profit.

For more information, refer to: www.te.gob.mx/ccje, or call 5722 4000, ext. 4057, or else write to justicia.electoral@te.gob.mx.

Electoral Court
of the Federal Judiciary

Justicia Electoral es una publicación periódica
del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,
se imprimió en diciembre de 2012
en Impresora y Encuadernadora Progreso, S.A. de C.V. (IEPSA),
Calzada San Lorenzo 244, Paraje San Juan,
CP 09830, México, DF.

Su tiraje fue de 2,000 ejemplares.

Justicia Electoral is a periodical publication
of the The Electoral Court of the Federal Judiciary,
last issue was printed in June 2012
in Impresora y Encuadernadora Progreso, S.A. de C.V. (IEPSA),
Calzada San Lorenzo 244, Paraje San Juan,
CP. 09830, México, DF.

Last print amounted 2,000 issues.