

*Monitor democrático 2013*

# LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES 2012

Normalidad democrática electoral  
por legalización judicializable:  
¿nacionalización o federalización  
de las competencias electorales en México?

*reflexiones sobre*  
• DERECHO ELECTORAL •





*Monitor democrático 2013*

# LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES 2012

Normalidad democrática electoral  
por legalización judicializable:  
¿nacionalización o federalización  
de las competencias electorales en México?

## Volumen II

COORDINADORES

**LUIS J. MOLINA PIÑEIRO**

JOSÉ FERNANDO OJESTO MARTÍNEZ PORCAYO

MARÍA LEOBA CASTAÑEDA RIVAS



*Monitor democrático 2013*  
**Las elecciones presidenciales 2012.**  
**Normalidad democrática electoral**  
**por legalización judicializable:**  
**¿nacionalización o federalización**  
**de las competencias electorales en México?**  
**Volumen II**

Coordinadores:

**Luis J. Molina Piñeiro**

José Fernando Ojesto Martínez Porcayo

María Leoba Castañeda Rivas

Serie: Reflexiones sobre Derecho Electoral

Primera edición, agosto de 2013

INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE MÉXICO  
Paseo Toluca núm. 944, col. Santa Ana Tlapaltitlán,  
C. P. 50160, Toluca, México  
[www.ieem.org.mx](http://www.ieem.org.mx)

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
FACULTAD DE DERECHO  
Av. Universidad núm. 300, Circuito Interior,  
Ciudad Universitaria 06510, Coyoacán, D. F.

COLEGIO DE PROFESORES-INVESTIGADORES CON ACTIVIDADES ACADÉMICAS FORMALS EN UNIVERSIDADES EXTRANJERAS DE EXCELENCIA A. C.  
Manuel Villalongin 60 A, col. Cuauhtémoc,  
Delegación Cuauhtémoc,  
06500, México, D. F.  
[copuex@hotmail.com](mailto:copuex@hotmail.com)

© 2013

LUIS J. MOLINA PIÑEIRO

Manuel Villalongin 60A, col. Cuauhtémoc,

Delegación Cuauhtémoc,

06500, México, D. F.

[luis\\_molina@prodigy.net.mx](mailto:luis_molina@prodigy.net.mx)

Derechos reservados conforme a la ley

ISBN Serie: 970-804-006-1

ISBN Obra Completa: 978-607-9028-38-1

ISBN: 978-607-9028-40-4

Los juicios y afirmaciones expresados en este documento son responsabilidad de los autores, y el Instituto Electoral del Estado de México, la Facultad de Derecho de la UNAM y el COPUEX no los comparten necesariamente.

**Publicación de distribución gratuita**

Impreso en México

# ÍNDICE GENERAL

## VOLUMEN I

**In memoriam  
Pedro Ojeda Paullada**

### **PRESENTACIÓN**

XIII

*Incluye participaciones de Dong Huu Nguyen,  
Luis J. Molina Piñeiro y Francisco Javier Ramírez Acuña*

### **PARTE PRIMERA**

#### **Poder Judicial de la Federación**

##### **Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación**

Palabras durante su intervención en el cómputo final y  
calificación de la elección 2012

3

*José Alejandro Luna Ramos*

Palabras durante la entrega de constancia al Presidente Electo,  
Enrique Peña Nieto

7

*José Alejandro Luna Ramos*

### **PARTE SEGUNDA**

#### **Tribunales Estatales Electorales**

##### **Tribunal Estatal Electoral de Baja California Sur**

Las elecciones presidenciales 2012. Normalidad democrática  
electoral por legalización judicializable: ¿nacionalización o  
federalización de las competencias electorales en México!

13

*Mónica Aralí Soto Fregoso*

<b>Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua</b> El Federalismo y la Justicia Electoral <i>José Miguel Salcido Romero</i>	33
<b>Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Durango</b> Balance de la experiencia electoral en el Estado de Durango 2000-2012 <i>Roberto Herrera Hernández</i>	73
<b>Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco</b> ¿Federalismo en la jurisdicción concurrente? <i>José Guillermo Meza García</i>	103
<b>Tribunal Electoral del Estado de Morelos</b> Balance de la experiencia electoral en el Estado de Morelos: 2000-2012 <i>Carlos Alberto Puig Hernández</i>	111
<b>Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León</b> Federalismo vs. Centralismo electoral: el caso Nuevo León <i>Alejandro Medina Pérez</i> <i>Bruno Refugio Carrillo Medina</i>	153
<b>Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial de Oaxaca</b> Normalidad democrática electoral por legalización judicializable: ¿nacionalización o federalización de las competencias electorales en México!: Comentarios desde Oaxaca <i>Ana Mireya Santos López</i>	177

<b>Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave</b>	
El rebase de topes de gastos de campaña como causa de nulidad en la elección presidencial de 2012	191
<i>Daniel Ruiz Morales</i>	

**PARTE TERCERA**  
**Institutos Electorales**

<b>Instituto Federal Electoral</b>	
Elecciones Federales 2012. El estado actual de la democracia mexicana, su entorno y retos	221
<i>Leonardo Valdés Zurita</i>	
La judicialización de la vida pública en México como expresión del moderno Estado Constitucional de Derecho	247
<i>Marco Antonio Baños Martínez</i>	
Las elecciones de 2012 y el futuro del Derecho Electoral	277
<i>Lorenzo Córdova Vianello</i>	
Exploración del ejercicio del voto y los derechos básicos en los distritos indígenas de México	293
<i>Arminda Balbuena Cisneros</i> <i>José Gabriel de la Paz Sosa</i>	
<b>SEMBLANZA DE LOS PARTICIPANTES</b>	323

# VOLUMEN II

## PARTE TERCERA

### Institutos Electorales en entidades federativas

(continúa)

- Instituto Estatal Electoral de Baja California Sur**  
Elecciones en Baja California Sur (La Participación  
como factor determinante en la alternancia) 371  
*Jesús Alberto Muñetón Galaviz*
- Instituto Electoral del Distrito Federal**  
Las elecciones presidenciales 2012. Normalidad democrática 413  
electoral por legalización judicializable: ¿nacionalización o  
federalización de las competencias electorales en México?  
*Carla A. Humphrey Jordan*
- Instituto Electoral del Estado de México**  
Fortalecimiento de la autoridad electoral estatal a través 453  
de la competitividad y alternancia política en el  
Estado de México, 2012  
*Jesús Castillo Sandoval*  
*José Sánchez Fabián*
- Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca**  
Nacionalización o federalización de las competencias 485  
electorales en México. La experiencia oaxaqueña  
*Alberto Alonso Criollo*
- Instituto Electoral Veracruzano**  
Votos y construcción democrática: 495  
El dilema del espejo de Blancanieves  
*Jacobo Alejandro Domínguez Gudini*



**PARTE CUARTA**  
**Poder Ejecutivo**

**Secretaría de Gobernación**

Normalidad democrática electoral por legalización judicializable: 527  
¿nacionalización o federalización de las competencias  
electorales en México? y la participación de las mujeres  
*María Elena Álvarez de Vicencio*

Las antinomias en el derecho electoral mexicano y el doble impacto 551  
de la nacionalización o federalización de las competencias electorales  
y de la reforma constitucional en materia de derechos humanos  
*Eduardo de Jesús Castellanos Hernández*

**Procuraduría General de la República**

Balance de las Tareas Constitucionales de la Fiscalía 577  
Especializada para la Atención de Delitos Electorales (1994-2012).  
Condiciones y contexto para el Proceso Electoral Federal en México  
2012 en el marco de la Procuración de Justicia Electoral  
*Alejandro Carlos Espinosa*

Aspectos a tomar en cuenta en torno al federalismo 609  
de las autoridades electorales  
*Armando Vicencio Álvarez*

**PARTE QUINTA**  
**Poder Legislativo**

**Unidad de Evaluación y Control (UEC) de la Comisión de Vigilancia  
de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados**

Bases para un Sistema Nacional Electoral 633  
*Alejandro Romero Gudiño*

**PARTE SEXTA**  
**Académicos**

**Académicos de la Universidad Nacional Autónoma de México**

¿La sentencia sinónimo de justicia y verdad? <i>José Luis Benítez Lugo</i>	665
Los procesos de descentralización en materia electoral <i>Luis Carballo Balvanera</i>	705
Régimen electoral y sistema de partidos en México <i>Francisco Casanova Álvarez</i>	743
Legalización “judicializable” y normalidad democrática electoral en México: A propósito del SUP-JIN-0359-2012 <i>aka “juicio madre”</i> <i>Imer B. Flores</i>	755
Descentralización Electoral <i>Justo Nava Negrete</i>	779
<b>SEMBLANZA DE LOS PARTICIPANTES</b>	<b>811</b>

# VOLUMEN III

## PARTE SEXTA

### Académicos

(continúa)

#### Académicos de la Universidad Nacional Autónoma de México

La elección presidencial de 2012 frente a los principios de igualdad y equidad en los medios de comunicación social <i>Jorge Eduardo Pacheco Vargas</i>	845
Los retos de la democracia mexicana: normas y prácticas en las instituciones y los partidos políticos <i>Francisco Reveles Vázquez</i>	869
Enrique Peña Nieto: Coaliciones de Gobierno. Hacia un Proyecto de Estado Sustentable y de Desarrollo Social Equilibrado <i>Armando Soto Flores</i>	901
Corrupción y Procesos Electorales en México: Una Propuesta de Solución por vía de Legalización y Judicialización en un Auténtico Estado de Derecho <i>Miguel Ángel Suárez Romero</i>	919
Transición democrática en México vía reforma institucional <i>Eduardo Torres Espinosa</i>	955

#### Académicos de otras universidades e instituciones de educación superior de México

Análisis del Estado Federal <i>Julio Cabrera Dircio</i>	989
Reforma de Estado y gobernabilidad, pendientes para el régimen del nuevo PRI <i>Eduardo Lozano Tovar</i>	1027

Hacia un Derecho Constitucional Electoral Global 1061  
*Daniel Montero Zendejas*

¿Nacionalización o federalización de las elecciones en México? 1113  
Breves reflexiones  
*Raúl Montoya Zamora*

Las elecciones de 2012: lecciones y el debate sobre la 1139  
nacionalización o federalización de los procesos  
*Arturo Sánchez Gutiérrez*  
*Pablo Sánchez Gutiérrez*

### **Universidad Complutense de Madrid**

La supuesta financiación ilegal, en las presidenciales mexicanas de 1169  
2012, ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación  
*Ignacio Torres Muro*

La posible inclusión del «test de la veracidad» 1199  
en la campaña electoral  
*Yessica Esquivel Alonso*

### **PARTE SÉPTIMA** **Expertos Internacionales**

Aventuras centralistas de liliputienses y la desaparición 1225  
de los tribunales estatales electorales  
*J. Alberto Aguilar Iñárritu*

Elección Presidencial y Justicia Electoral. SUP-JIN-359/2012: 1247  
Un análisis descriptivo, crítico y proyectivo  
*Raúl Ávila Ortiz*

Regulación y control de la actividad política en Colombia. 1303  
Últimas tendencias  
*Augusto Hernández Becerra*

**SEMBLANZA DE LOS PARTICIPANTES** 1325

# INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL DE BAJA CALIFORNIA SUR

*Jesús Alberto Muñetón Galaviz*

## ELECCIONES EN BAJA CALIFORNIA SUR (LA PARTICIPACIÓN COMO FACTOR DETERMINANTE EN LA ALTERNANCIA)

Actualmente, investigadores destacados buscan explicar la participación del ciudadano en las elecciones, sin embargo como dice el Consejero Presidente del Instituto Federal Electoral, Leonardo Valdés Zurita, “sobre las causas de la participación se conoce muy poco” (participación en el XXIII Congreso Nacional de Estudios Electorales de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales celebrado en Nuevo Vallarta, Nayarit, noviembre de 2012). El Consejero Presidente habló sobre la sofisticación del ciudadano mexicano en su ponencia establece que hay criterios objetivos y subjetivos en la participación como son entre otros: la evaluación del gobierno, evaluación del candidato, la socialización de la política, identificación partidista y aspectos internos del individuo.

Es importante mencionar que también la Dra. Marcela Ávila Eggleton, nos habla que hay una serie de efectos en la participación, como podrían ser los efectos técnicos, por ejemplo, la actualización que se hizo del padrón electoral por sustitución de la credencial 03; los efectos indirectos, como lo son el cambio de domicilio de los ciudadanos o el efecto de las elecciones coincidentes, y finalmente efectos contingentes, como lo son la percepción de competitividad o la racionalidad como efecto causal de la participación, ello genera la interrogante si el incremento de la participación en el proceso federal de 2012, es producto de ejercicio racional del ciudadano o de la mera actualización que se hizo del padrón electoral con motivo de las sustituciones de las credenciales para votar con fotografía que habían perdido su vigencia.

En una interesante investigación de la Dra. Irma Méndez de Hoyos denominada “Calidad de las Elecciones y participación electoral en México 2012”, presentada en el Congreso Nacional antes descrito, se destacan que

existen más de 30 factores asociados a la participación electoral como son: factores del sistema electoral (tipo de sistema electoral), factores políticos (abstención como mecanismo de protesta, de descrédito de las instituciones comiciales, y la identificación partidaria), factores del sistema de partidos (sistema de partidos), factores actitudinales (interés político, interés partidista, redes sociales), factores socioeconómicos (nivel de ingresos, educación, pobreza y marginación), factores contextuales y factores institucionales, según su investigación, en Europa, los factores más importantes son los factores institucionales, mientras que en América Latina son los factores contextuales y actitudinales.

Existen estudios muy interesantes que está llevando a cabo la Universidad de Querétaro, como el contenido en el Capítulo V del Libro *Participación y Abstencionismo en México*, editado por el Instituto Federal Electoral, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y la Universidad Autónoma de Querétaro, en el que se aborda a la participación motivada por la relación esfuerzo y grado de satisfacción individual, en el estudio se destacan factores como: la educación, trabajo y esfuerzo, factores que dependiendo del tipo de sociedad y en relación también con el grado de modernización, influyen en las tendencias del grado de abstencionismo y participación.

Se establece que educación y esfuerzo se traduce en un concepto que resume lo que el ciudadano busca al acudir a las urnas, que es, bienestar individual; se destaca que en sociedades populistas o en las que existe intervención estatal cualquier cambio en el grado de modernidad provoca un mayor descenso en la probabilidad de abstenerse, en tanto que en las sociedades en las que la presencia del Estado es no tan fuerte, un cambio en el grado de modernidad, provoca una declinación en el abstencionismo moderadamente, en este último la participación no es tan necesaria para la legitimidad del régimen.

Adicionalmente la Universidad Queretana, analiza el fenómeno de la posmodernidad, que se caracteriza por un individualismo y hedonismo marcados, en el que el trabajo y estudio no se consideran instrumentos de autorrealización provocándose gran desinterés en los asuntos públicos.

Es por ello que cuando participamos fortalecemos el vínculo entre los gobernantes y ciudadanos, así pues, particularizando en el Estado de Baja California Sur, podemos decir que se caracteriza por ser una entidad en que la alternancia es un componente que lo acompaña en los últimos 19 años, el objetivo es que veamos cómo la participación es un factor directamente relacionado con la alternancia de partidos.

Las Instituciones del Estado de B.C.S., desde su creación en 1997 han evolucionado en su infraestructura, procedimientos, adquiriendo experiencias que brindan certeza, legalidad e independencia, principios que a los ciudadanos nos permiten creer que la injerencia de los gobiernos en las instituciones electorales es parte del pasado.

Las elecciones en Baja California Sur de Gobernador, Diputados por principio de mayoría relativa, Diputados por el principio de representación proporcional y miembros de los Ayuntamientos de la entidad, se han realizado de manera pacífica, aunque habría que apuntar que en los procesos del año 2002, en el Comité Municipal Electoral de La Paz y el distrital electoral II principalmente; en el 2005 en los Comités Distritales V y VI; además de 2011 en el municipio de Los Cabos, hubo manifestaciones en contra de los resultados obtenidos, aún así, en los últimos cinco comicios locales en los que he participado, reitero, se han llevado a cabo bajo el cobijo de los principios rectores de la materia electoral.

Hoy tengo por objetivo hacer un recuento de las preferencias electorales de la ciudadanía sudcaliforniana en el curso de los últimos 25 años, sin embargo, aunque fue compromiso mostrar datos desde el año 2000, es interesante retomar el análisis que se realizó desde las elecciones de 1987, en el año 2000, por el Instituto Estatal Electoral, en este último se analizaron las preferencias electorales, y, ahora, la actualizamos hasta el último ejercicio del voto de los ciudadanos sudcalifornianos en 2011.

De inicio mostraremos cómo en la entidad han gobernado, tres principales fuerzas políticas; en estricto orden de registro nacional, diremos que son: el Partido Acción Nacional, el Partido Revolucionario Institucional y el Partido de la Revolución Democrática, ello sin dejar de destacar que las coaliciones han sido un factor determinante en alternancia de estas fuerzas políticas en el estado. Así pues, conozcamos los siguientes datos: en 1987<sup>1</sup> los partidos con mayor número de votos fueron: el PRI con 79.10% de la votación, el PAN con el 12.10%, es decir, una diferencia de 66.80% entre el primero y el segundo lugar de la votación, en esta elección la participación ciudadana resultó en un 58.45% con respecto al listado nominal del estado. Para las elecciones de 1993,<sup>2</sup> el PRI obtuvo el 50.60% de la votación, el PAN el 45.63% y el PRD el 0.50%, la

1. Fuente: Instituto Estatal Electoral, Memoria Electoral proceso 1998-1999, anexos, "Elecciones en Baja California Sur".

2. Idem.

diferencia entre el primero y segundo lugar fue de 4.97%, esta diferencia nos muestra que el incremento de la participación se dirigía entonces a otras propuestas que permitieran una alternancia en los gobiernos, para esta elección la participación fue del 64.04%, es decir, la participación aumentó 13.44% con relación a la elección anterior, ello indica un mayor interés de la ciudadanía de formar parte de las decisiones electorales en el estado. En este proceso se da por primera ocasión la alternancia en la entidad de gobiernos municipales, como ejemplo el municipio que alberga la capital del estado, La Paz.

Por primera ocasión la alternancia en la elección de gobernador en el estado de Baja California Sur es en 1999, aunque en 1993<sup>3</sup> se da una discusión muy fuerte sobre quién gana esta elección, es por ello que se produce cambio del partido y de gobierno en Baja California Sur, hasta el proceso comicial de 1999<sup>4</sup>; aquí una coalición formada por el Partido de la Revolución Democrática y el Partido del Trabajo obtuvo un 54.23% de la votación, mientras que el PRI alcanzó el 36.29% y el PAN el 6%, con participación ciudadana del 69.76%. Hay que recalcar que en este proceso la participación aumentó en relación con el año 1993 alrededor de un 5%.

En la elección de 2005<sup>5</sup> se refrenda la posición del PRD en coalición con el PT, obtenida en la anterior elección, con el 44.1% de la votación, alcanzó 35.08%, una diferencia de 9.02% entre el primero y segundo lugar; la participación para esta elección fue del 54.37%, es decir, se produjo un decremento de 15.39 % de la participación de los ciudadanos.

En el proceso local de 2011<sup>6</sup>, obtuvo el 40% de la votación el PAN, en coalición con el PRS, partido político local; por su parte el PRI, en coalición con el Partido Verde, logró el 33.6% de la votación y el PRD, en coalición con el PT, alcanzó el 21.6% de los votos, la participación para esta elección registró 60.06%, y de nueva cuenta se da por tercera ocasión la alternancia en la elección de gobernador, con lo que podemos decir que nuestra entidad ha sido gobernada por las tres principales fuerzas políticas de la entidad. La participación en esta elección aumentó cerca del 5% en relación con la elección de gobernador anterior.

3. Se generó mucha polémica por la definición de quién ganó la elección de gobernador en 1993, y ello se corrobora con el nivel de participación, y la diferencia entre el primero y segundo lugar que como vemos en la gráfica correspondiente fue menor a un punto porcentual.

4. Idem.

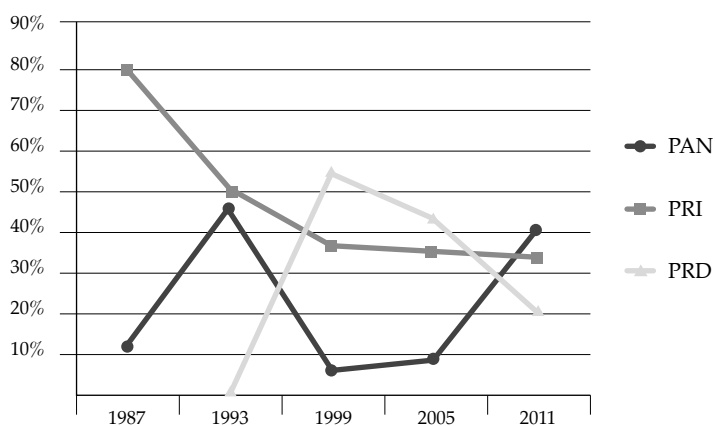
5. Resultados electorales, Proceso 2004-2005, Instituto Estatal Electoral, Baja California Sur, Memoria Electoral.

6. Resultados electorales, Proceso 2010-2011, Instituto Estatal Electoral, Baja California Sur, Memoria Electoral.



### Resultados electorales históricos de la elección para Gobernador

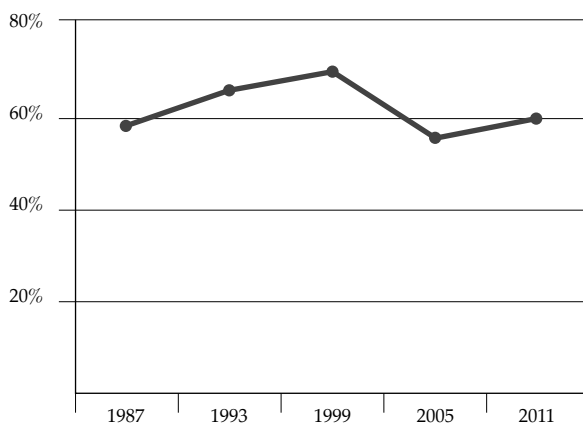
	1987	1993	1999	2005	2011
PAN	12.3	45.63	6	8.45	40
PRI	79.1	50.6	36.29	35.08	33.6
PRD		0.5	54.23	44.1	21.6
Otros	8.6	3.27	3.48	12.37	5
<b>Totales</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>



### Participación ciudadana en la elección para Gobernador

Elección	Participación ciudadana (%)
1987	58.45
1993	64.04
1999	69.76
2005	54.37
2011	60.06

## Participación ciudadana en la elección para Gobernador



## Diputados por el principio de Mayoría Relativa

Ahora veremos los datos para la elección de Diputados por el principio de mayoría relativa, en la elección de 1993<sup>7</sup> el PRI obtuvo el 47.75% de la votación; el PAN el 47.66%, una diferencia de 0.09%; en esta ocasión el PRD alcanzó el 1.06%; la participación fue del 62.97%. Para 1996<sup>8</sup> el PRI obtiene el 49.30%, el PAN el 36.11%, el PT el 6.50% y el PRD 4%, con participación del 65.37%. Para el año de 1999<sup>9</sup> la coalición formada por el PRD y PT obtuvo en la elección de Diputados por el principio de mayoría relativa el 46.15% de la votación, el PRI el 34.74%, la diferencia entre el primero y el segundo lugar fue de 11.41%, el PAN en esa misma elección alcanzó el 12.60%, la participación en esta elección fue del 68.33% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal. En 2002<sup>10</sup> el PRD obtuvo el 46.15% de los votos, el PRI el 24.32% y el PAN el 17.44%, con una participación para esta elección del 52.91%. En 2005<sup>11</sup>

7. Fuente: Instituto Estatal Electoral, Memoria Electoral, Proceso 1998-1999, anexos, "Elecciones en Baja California Sur".

8. Idem.

9. Idem.

10. Resultados electorales, Proceso 2001-2002, página de Internet del Instituto Estatal Electoral de Baja California Sur.

11. Resultados electorales, Proceso 2004-2005, Instituto Estatal Electoral, Baja California Sur, Memoria Electoral.

se incrementó la participación a un 55.85%, en la que el PRD coaligado, obtuvo el 42.03% de la votación, el PRI el 24.73% y el PAN el 20.47% de los votos. Para 2008<sup>12</sup> el PRD coaligado obtuvo el 42.8%, el PAN el 19.56% y el PRI el 16.37%, con una participación del 45.83%.

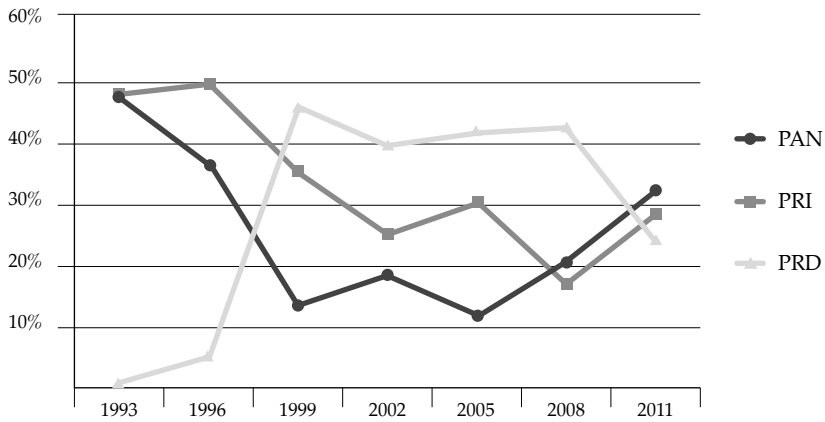
En este recién pasado proceso de 2011,<sup>13</sup> se da la alternancia en cuanto a fuerza política, muy equilibrada entre dos partidos de oposición en ese momento, ya que el PAN obtuvo el 32%, el PRI el 28.34% y el PRD alcanzó el 23.83%, con una participación del 59.62%. Ello indica, como vemos, que los altos niveles de participación tienen relación directa con la alternancia, en tanto que, como se observa, cuando la participación disminuye, se caracteriza por la hegemonía del partido en el poder.

**Resultados electorales históricos de la elección para  
Diputados de Mayoría Relativa**

	1993	1996	1999	2002	2005	2008	2011
PAN	47.66	36.11	12.6	17.44	11.1	19.56	32
PRI	47.75	49.3	34.74	24.32	29.63	16.37	28.34
PRD	1.06	4	46.15	39.77	41.77	42.8	23.83
Otros	3.53	10.59	6.51	18.47	17.5	21.27	16
<b>Totales</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

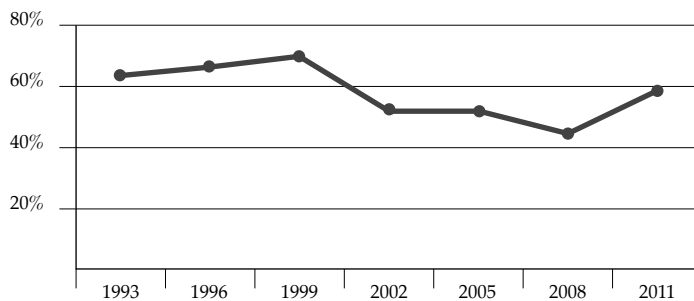
<sup>12</sup> Resultados electorales, Proceso 2008-2009, Instituto Estatal Electoral, Baja California Sur, Memoria Electoral.

<sup>13</sup> Resultados electorales, Proceso 2010-2011, Instituto Estatal Electoral, Baja California Sur, Memoria Electoral.



### Participación ciudadana en la elección para Diputados de Mayoría Relativa

Elección	Participación ciudadana (%)
1993	62.97
1996	65.37
1999	68.33
2002	52.91
2005	53.85
2008	45.83
2011	59.62



## Diputados por el principio de Representación Proporcional

Recordemos que en las elecciones de los años 1993, 1996, 1999 y 2002 todavía se celebraban elecciones por el principio de representación proporcional mediante el voto directo, por ejemplo: en 1993<sup>14</sup> el PAN obtuvo el 48.83% de la votación, el PRI el 45.69% y el PRD el 1.02%, la participación fue del 64.04%, y es cuando en el Congreso del Estado se da por primera vez la alternancia. En 1996<sup>15</sup> el PRI obtuvo el 48.40%, el PAN 36.45% y el PRD obtuvo el 4.08%, la participación ciudadana fue del 65.97%. Para 1999<sup>16</sup> la coalición formada por el PRD y PT obtuvo el 45.11%, el PRI el 35.04% y el PAN un 12.67%, con participación del 69.07%. En 2002<sup>17</sup> el PRD coaligado obtuvo el 39.64% de la votación, el PRI el 22.59% y el PAN el 18.52% de los votos, con una participación del 53.67% con una lista nominal 260,893 electores.

**Resultados electorales históricos de la elección para  
Diputados de Representación Proporcional**

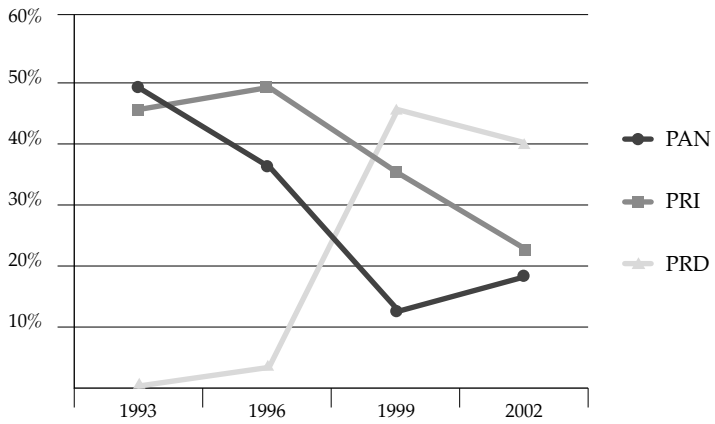
	<b>1993</b>	<b>1996</b>	<b>1999</b>	<b>2002</b>
PAN	48.83	36.45	12.67	18.52
PRI	45.69	48.4	35.04	22.59
PRD	1.02	4.08	45.11	39.64
Otros	4.46	11.07	7.18	19.25
<b>Totales</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

14. Instituto Estatal Electoral, Memoria Electoral, Proceso 1998-1999, anexos, "Elecciones en Baja California Sur".

15. Idem.

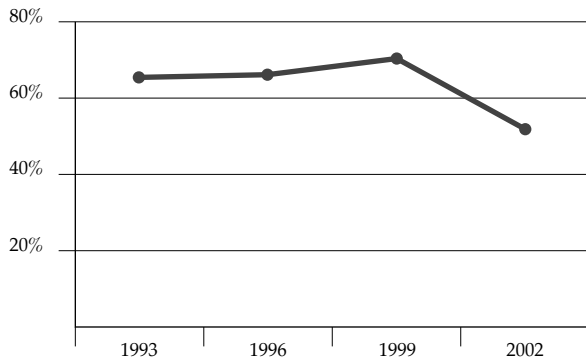
16. Idem.

17. Resultados electorales, Proceso 2001-2002, página de Internet del Instituto Estatal Electoral de Baja California Sur.



**Participación ciudadana en la elección para Diputados de Representación Proporcional**

Elección	Participación ciudadana (%)
1993	64.04
1996	65.97
1999	69.07
2002	53.67



## Miembros de los Ayuntamientos

En las elecciones de ayuntamientos en 1993<sup>18</sup> el PAN obtuvo el 36.62% de los votos, el PRI el 27.85% y el PRD el 0.28%, hubo una participación para esta elección de 64.56%. Para 1996<sup>19</sup> el PRI obtuvo el 49.36%, mientras que el PAN el 37.74%, la votación del PRD y PT fue menor del 0.10%, la participación fue del 65.83%. Para 1999<sup>20</sup> la coalición formada por el PRD y PT obtuvo el 44.20% de la votación, el PRI el 37.20% y el PAN el 15.83%, para esta elección se dio una participación del 68.90%. Los datos de 2002<sup>21</sup> en adelante los observamos en la siguiente tabla:

**Resultados electorales históricos de la elección para Ayuntamiento**

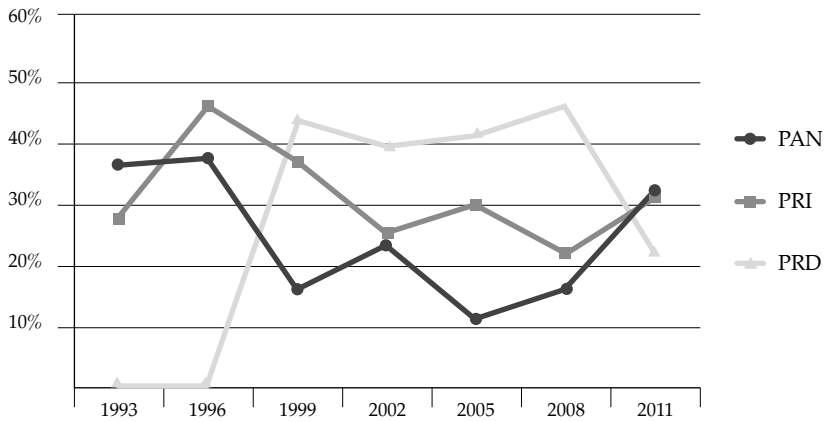
	1993	1996	1999	2002	2005	2008	2011
PAN	36.62	37.74	15.83	23.67	11.03	15.71	32
PRI	27.85	46.39	37.2	25.26	29.75	21.88	30.94
PRD	0.28	0.03	44.2	40.02	41.89	46.97	22.54
Otros	35.25	15.84	2.77	11.05	17.33	15.44	14
<b>Totales</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

<sup>18</sup>. Instituto Estatal Electoral, Memoria Electoral proceso 1998-1999, anexos, "Elecciones en Baja California Sur".

<sup>19</sup>. Idem.

<sup>20</sup>. Idem.

<sup>21</sup>. Gráficas elaboradas por el Lic. Pablo Nemesio Reynosa Colín, fuente: Resultados electorales procesos 2001-2002, 2004-2005, 2007-2008, 2010-2011.



## Votación por Municipio

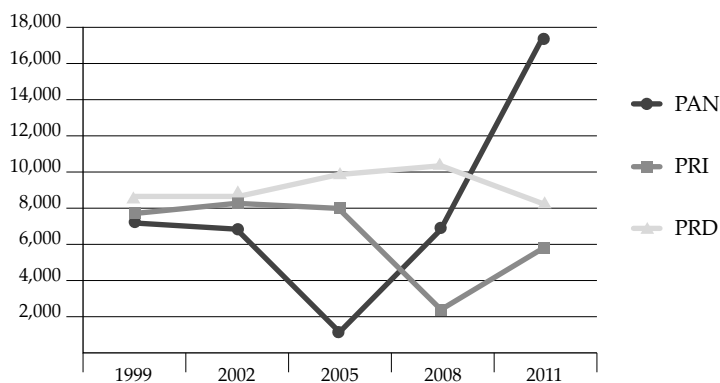
*Municipio de Comondú*

### Resultados electorales históricos de la elección para el Ayuntamiento de Comondú<sup>22</sup>

	1999	2002	2005	2008	2011	Totales
PAN	7,225	6,785	1,294	6,721	17,032	39,057
PRI	7,742	8,065	7,957	2,573	5,772	32,109
PRD	8,785	8,694	9,780	10,364	8,239	45,862
<b>Totales</b>	<b>25,751</b>	<b>23,544</b>	<b>19,031</b>	<b>19,658</b>	<b>31,043</b>	<b>73,826</b>

<sup>22</sup> Idem.

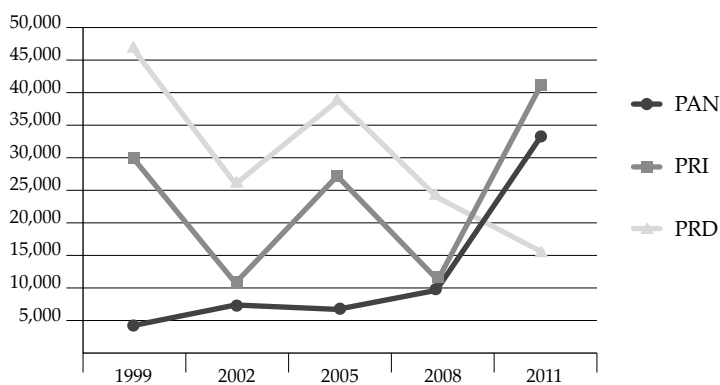




*Municipio de La Paz*

**Resultados electorales históricos de la elección  
para el Ayuntamiento de La Paz<sup>23</sup>**

	1999	2002	2005	2008	2011	Totales
PAN	4,206	7,189	6,621	9,550	33,103	60,669
PRI	29,660	10,565	26,948	11,229	41,068	119,470
PRD	46,770	26,387	39,030	24,115	15,903	152,205
<b>Totales</b>	<b>80,636</b>	<b>44,141</b>	<b>72,599</b>	<b>44,894</b>	<b>90,074</b>	<b>244,027</b>

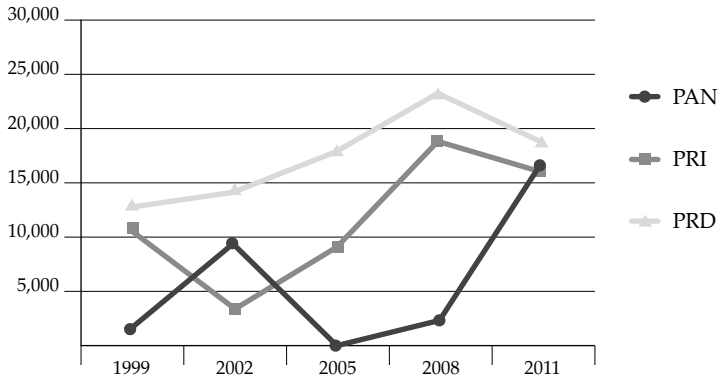


<sup>23</sup> Idem.

*Municipio de Los Cabos*

**Resultados electorales históricos de la elección  
para el Ayuntamiento de Los Cabos<sup>24</sup>**

	1999	2002	2005	2008	2011	Totales
PAN	1,577	9,718	0	2,418	17,213	30,926
PRI	10,827	3,309	9,452	19,566	16,621	59,775
PRD	13,484	14,951	18,586	24,457	19,842	91,320
<b>Totales</b>	<b>25,888</b>	<b>27,978</b>	<b>28,038</b>	<b>46,441</b>	<b>53,676</b>	<b>112,992</b>



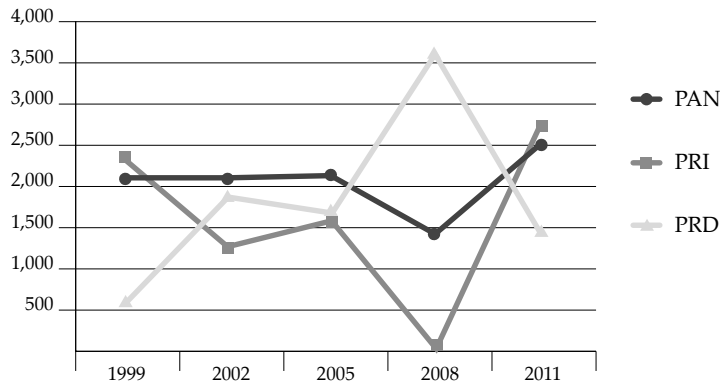
*Municipio de Loreto*

**Resultados electorales históricos de la elección  
para el Ayuntamiento de Loreto<sup>25</sup>**

	1999	2002	2005	2008	2011	Totales
PAN	2,122	2,125	2,121	1,410	2,525	10,303
PRI	2,364	1,259	1,597	0	2,737	7,957
PRD	579	1,896	1,680	3,659	1,498	9,312
<b>Totales</b>	<b>5,065</b>	<b>5,280</b>	<b>5,398</b>	<b>5,069</b>	<b>6,760</b>	<b>17,253</b>

<sup>24.</sup> Idem.

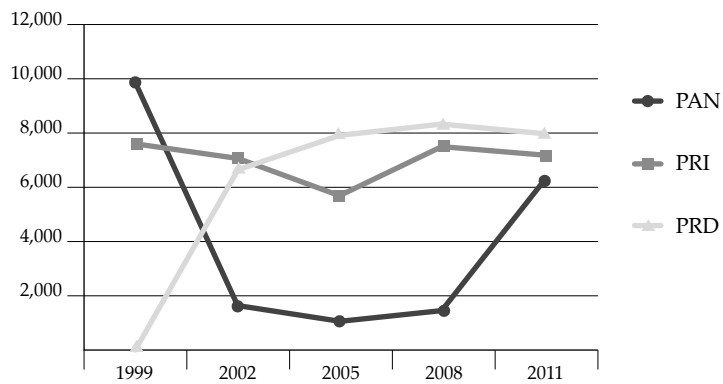
<sup>25.</sup> Idem.



*Municipio de Mulegé*

**Resultados electorales históricos de la elección para el Ayuntamiento de Mulegé<sup>26</sup>**

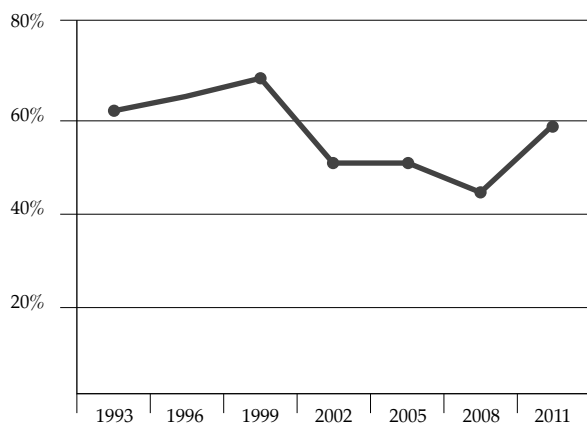
	1999	2002	2005	2008	2011	Totales
PAN	9,561	1,590	1,028	1,456	6,050	19,685
PRI	7,415	6,808	5,595	7,280	7,006	34,104
PRD	0	6,542	7,725	8,188	7,849	30,304
<b>Totales</b>	<b>16,976</b>	<b>14,940</b>	<b>14,348</b>	<b>16,924</b>	<b>20,905</b>	<b>52,229</b>



<sup>26</sup> Idem.

### Participación ciudadana en la elección para Ayuntamiento<sup>27</sup>

Elección	Participación ciudadana (%)
1993	64.56
1996	65.83
1999	68.9
2002	53.16
2005	58.11
2008	52.51
2011	61.99



<sup>27</sup>. Idem.

Los estudios de la Universidad Autónoma de Querétaro nos indican que los factores más determinantes en la participación son la escolaridad, el desempeño gubernamental, grado de modernización, mientras que los factores más determinantes en el abstencionismo son el desempeño gubernamental y la identidad partidaria, como vemos el ciudadano busca de las autoridades que lo gobiernan que éstas se desempeñen eficientemente y ello redundará en bienestar para el ciudadano, ello significa un trabajo conjunto de todas las autoridades, no sólo de las electorales, para generar las condiciones óptimas de desarrollo del ciudadano y la población en su conjunto.

## **Reformas electorales en el estado de Baja California Sur**

La reforma a la legislación electoral implica la modificación del sistema electoral y, con ello, el sistema de partidos. En el año 1997 Baja California Sur reformó su legislación electoral para adecuarla al marco constitucional y la reforma federal de 1996, ello para estar acorde con la ciudadanización de los órganos electorales, reformas para todos nosotros conocidas, sin embargo quisiera abocarme a las reformas en el estado de Baja California Sur, desde la del 2001, hasta la de 2010, mencionando sus principales características:

### *Reformas electorales de 2001*

Se dio una pequeña reforma a la Ley Electoral mediante decreto 1312, en la cual se modificó el artículo 165 de la Ley electoral vigente en ese momento, en el que derogó la fracción I de dicho artículo la cual definía las etapas del proceso electoral y su inicio, antes de 2001, se señalaba que el proceso iniciaba con la aprobación de la división distrital, y al eliminarse dicha fracción se estableció que el proceso iniciaba con la publicación de la convocatoria y avisos para las elecciones.

### *Las reformas electorales de 2003*

La reforma de 2003, en mi experiencia, fue una de las principales reformas que ha habido en el estado; el legislador de ese momento, elaboró un código

electoral de avanzada para esa época, inclusive podemos decir que nuestra legislación ha sido base para muchas reformas que se han dado a nivel federal, ya que fuimos el primer estado en regular las precampañas electorales, inclusive me atrevería a decir que algunas figuras que nuestra legislación contempla desde 1997, se han implementado a nivel federal en la reforma de 2007, como la fórmula de cálculo del financiamiento de partidos políticos, claro, sí, con algunos factores que varían. En esta reforma se estableció:

- Nueva integración del Congreso: se aumentó el número de diputados de mayoría y se redujo el de diputados por el principio de representación proporcional y se modificó la integración de las regidurías de los Ayuntamientos.
- Se propuso una nueva fórmula de reparto de diputaciones y regidurías de representación proporcional en la que se estableció que los mejores porcentajes de votos de cada partido político formarían las listas por partido mediante las cuales se harían las asignaciones de diputados por el principio de representación proporcional.
- Se analizó la conformación del financiamiento de los partidos políticos y se definieron nuevos montos, en particular se aumentó el porcentaje de salario mínimo para efectuar el cálculo.
- Cambios en la forma de votar, reducción a tres boletas. Eliminación de la boleta para diputados de representación proporcional, por lo tanto se modifica la forma de cómputo.
- La base del reparto de los diputados de representación proporcional es la votación recibida por cada partido político o coalición para la votación de diputados de mayoría relativa. El Consejo General del IEE es el responsable de realizar la asignación sobre esa base.
- Se elimina el concepto de registro definitivo y/o condicionado para los partidos políticos. Se considera que todos los partidos se encuentran condicionados al resultado de las elecciones. El voto ciudadano es el que determinará la vigencia de las fuerzas políticas.
- El incremento al financiamiento va acompañado de una serie de reformas en otros artículos de la Ley Electoral que permiten una mejor operación de las formas de fiscalización de los recursos entregados por parte del Instituto Estatal Electoral.
- En la propuesta de Reforma Electoral se incluye la figura de candidaturas comunes, como aquellos candidatos que pueden ser postu-

lados por dos o más partidos sin mediar coalición para la elección de Gobernador.

- El Consejo General del Instituto se convierte en un cuerpo colegiado más democrático que participa activamente en la toma de decisiones junto con el Presidente del mismo.
- Se crean las Comisiones de Administración y Logística; la de Partidos Políticos, Registro y Prerrogativas; de Capacitación Electoral, Educación Cívica y Organización; que se agregan a la existente Comisión de Fiscalización del Financiamiento de los Partidos.
- Se derogan los artículos relativos al Registro Estatal de Electores.
- Se faculta al Consejo General del Instituto Estatal a través de su Consejero Presidente para establecer convenios con el Instituto Federal Electoral para la prestación del servicio de Registro de Electores y la realización del proyecto de distritación del territorio del estado para establecer los distritos electorales.
- Por consenso de los partidos, se determinó sustraer de la Ley Electoral vigente el Título Noveno correspondiente a las Nulidades y Sistemas de Medios de Impugnación, creando una ley que garantiza a los ciudadanos, partidos, asociaciones políticas y coaliciones, la vigencia del principio de legalidad en los procesos electorales.

#### *Reforma electoral de 2004*<sup>28</sup>

Mediante decreto 1450 de 2004 se dieron modificaciones a la legislación electoral, mínimas, el título décimo primero se renombra para pasar a título décimo.

#### *Reforma electoral de 2006*<sup>29</sup>

Mediante decreto 1649, se modifica la Ley Electoral en su artículo 245, para trasladar la facultad de determinar el cierre de establecimientos para expendir bebidas alcohólicas a la autoridad municipal.

<sup>28.</sup> Boletín oficial del Gobierno del Estado, No. 7, 10 de febrero de 2004.

<sup>29.</sup> Boletín oficial del Gobierno del Estado, No. 54, 31 de diciembre de 2006.

### *Reforma electoral de 2007<sup>30</sup>*

Se emite el decreto 1669 de fecha 22 de mayo de 2007, para incluir lo relativo a los debates, foros, mesas redondas; la abstención de expresiones denigratorias hacia los ciudadanos, partidos políticos, candidatos e instituciones y la facultad de diseñar, desarrollar, ejecutar y evaluar programas que difundan valores y principios de la vida democrática y fortalezcan la educación cívica.

## **Temas que se debieron abordar en la reforma electoral de 2010 en Baja California Sur**

### *Temas de la reforma electoral estatal*

- Derecho de los ciudadanos a formar partidos políticos
- Observadores electorales
- Requisitos de elegibilidad
  - Diputados de representación proporcional
- Agrupaciones políticas
  - Fines, derechos y obligaciones de las agrupaciones políticas
  - Pérdida del registro de AP
- Partidos políticos
  - Constitución y registro
  - Documentos básicos de los partidos políticos
  - Derechos y obligaciones de los partidos políticos
  - Obligaciones de los partidos en materia de transparencia
  - Asuntos internos de los partidos políticos
  - Régimen fiscal de los partidos políticos
  - Otras prerrogativas de los partidos
  - Coaliciones
  - Requisitos para conformar una coalición
  - Acceso de las coaliciones a la radio y televisión
  - Fusiones
  - Pérdida de registro de los partidos políticos

<sup>30</sup>. Boletín oficial del Gobierno del Estado, No. 22, 10 de junio de 2007.



- Precampañas electorales
  - Procesos de selección interna de candidatos a cargos de elección popular
  - Precampañas
  - Duración de precampañas
  - Propaganda electoral en las precampañas
  - Topes o límites de gastos de precampaña
- Campañas electorales
  - Duración de campañas
  - Topes de gastos
  - Propaganda electoral
  - Regulación de encuestas y sondeos
  - Restricciones al tipo y tiempos de la publicidad gubernamental durante campañas electorales
  - Acceso a los medios de comunicación (radio y T.V.)
  - Debates
- Financiamiento público, privado y autofinanciamiento
- Fiscalización
  - Atribuciones y límites del órgano fiscalizador
  - Características de los informes que presenten los partidos y APN
- Instituto Estatal Electoral
  - Atribuciones Comisiones del Consejo General
  - Atribuciones del Consejo General
  - Atribuciones del consejero presidente del Consejo General
  - Comités Municipales y Distritales
  - Funcionarios de casilla
- Registro Federal de Electores
  - Padrón electoral
  - Listas nominales de electores
  - Credencial para votar
  - Convenios
- Actos preparatorios de la jornada electoral
  - Procedimiento de registro de candidatos
  - Ubicación e integración de las mesas directivas de casilla
  - Documentación y material electoral
- Jornada electoral
  - Instalación y apertura de casillas

- De la votación
- Escrutinio y cómputo en la casilla
- Desarrollo de la jornada electoral
- Capacitadores Auxiliares electorales
- Cómputos distritales y municipales
- Régimen sancionador electoral
  - Sujetos de responsabilidad
  - Tipos de infracciones y sanciones
  - Procedimiento sancionador
  - Reglas para las notificaciones personales
  - Pruebas en el procedimiento sancionador
  - Acumulación de expedientes en el procedimiento sancionador
  - Procedimiento sancionador ordinario
  - Presentación de quejas en el procedimiento sancionador ordinario
  - Improcedencia de las quejas en el procedimiento sancionador ordinario
  - Sobreseimiento de las quejas en el procedimiento sancionador ordinario
  - Diligencias de las quejas en el procedimiento sancionador ordinario
  - Procedimiento especial sancionador
  - Procedimiento en materia de quejas sobre financiamiento y gasto de los partidos políticos
  - Responsabilidades administrativas de los servidores públicos del IEE
  - Procedimiento para la determinación de responsabilidades administrativas
  - Improcedencia y sobreseimiento de las quejas sobre responsabilidades de los servidores públicos del IEE
  - Procedimiento para resolver las quejas sobre responsabilidades de los servidores públicos del IEE
- Tratamiento laboral de los trabajadores del Instituto Estatal Electoral

## **Temas que se sugirieron por las comisiones del Instituto Estatal Electoral para la reforma electoral 2010**

### *Comisión de organización electoral*

- Supuestos en los que la autoridad electoral federal y local celebrarían convenios para la organización de una elección local de conformidad con la fracción IV, inciso d) del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Cómputos especiales. Se adjuntó anexo marcado número 1, que establece un análisis comparativo respecto de estos cómputos especiales en distintas legislaciones estatales y COFIPE.

Se propuso contemplar, en su caso, el procedimiento de los cómputos para el caso de que entre el primer y segundo lugar de votación exista menos de 1% de diferencia.

- En materia del Registro Federal de Electores
  - Denominación correcta del Vocal del Registro Federal de Electores.
  - Celebrar convenio con el Instituto Federal Electoral cuando menos 120 días antes del inicio del proceso electoral.
  - Las fechas para la entrega de los distintos listados nominales deberían estar estipuladas en el Anexo Técnico al Convenio de Colaboración que se firma con el Instituto Federal Electoral.
  - Los listados nominales deberían denominarse como el Registro Federal de Electores los contempla, a saber Listado de ciudadanos para insculación (básico), Listado Nominal de Exhibición (complementario) y Listado Nominal para Votar con Fotografía.
  - Coordinarse con el Registro Federal de Electores en el Estado, en los términos establecidos por el Convenio que se firme con el Instituto Federal Electoral, a fin de que se contara con la cartografía electoral cuando menos con 90 días antes de inicio del proceso electoral.
  - Calidad de Ciudadano Sudcaliforniano. Analizar las disposiciones relativas, ya que su aprobación es anterior al establecimiento del actual sistema electoral, legislación que data de 1975.

- Casillas
  - La ley electoral debería especificar que una sección debe contar con un mínimo de 50 electores.
  - Proponer que se contemplara la no instalación de casilla en una sección debido a que aunque la lista nominal cuente con electores, en realidad la sección no cuente con ciudadanos que la habiten o cuente con menos de 50 electores, por lo que deberán acudir a votar a la casilla que acuerde el comité distrital.
  - El día de la jornada electoral, una casilla pudiera ser instalada o reubicada en lugar distinto al aprobado por el comité distrital, por causa de fuerza mayor, a una distancia no mayor de 100 metros de su lugar original, respetando los requisitos que la ley estipule.
  - Especificar que la instalación de las casillas inicia a las 8:00 de la mañana, y la votación posterior a ésta.
  - Para la instalación de casillas se debería privilegiar los locales ocupados por escuelas, plazas y parques públicos.
- Definición de la casilla extraordinaria. Se debería adecuar la definición a fin de que pueda hacerse uso de esta figura, cuando el número de electores de una sección haga imposible la instalación de las casillas en un solo centro de votación.
- Documentación y materiales electorales
  - Es la atribución de la Comisión de Organización Electoral y del Servicio Profesional Electoral la propuesta del método que se utilizará para el destino final de la documentación y materiales electorales una vez concluido el proceso electoral.
- Disposición de los desechos materiales degradables, tomando en cuenta la posibilidad de utilizar materiales reciclables. Se deberían establecer disposiciones que sean congruentes con las normas oficiales mexicanas en materia de desechos sólidos y utilización de materiales biodegradables.
- Representantes Generales
  - Definir que el ámbito de actuación de los representantes generales de los partidos políticos será en todas las casillas del distrito para el cual fue acreditado.
- Insaculación
  - La insaculación correspondiente a todos los comités distritales se realizaría en el Consejo General en un solo evento.

- La posibilidad de llevar a cabo una segunda insaculación cuando falten funcionarios para ser capacitados.
- Tendencias electorales
  - Especificar en las atribuciones del Consejo General el método en el que se darían a conocer las tendencias electorales el día de la jornada electoral.
- Información del desarrollo de la jornada electoral
  - Especificar en las atribuciones del Consejo General el método por medio del cual se mantendrá informado al Consejo General, a los partidos políticos y a la ciudadanía en general, del desarrollo de la jornada electoral.
- Sustitución de candidatos
  - Las sustituciones de candidatos deberían realizarse antes de 30 días de la jornada electoral debido a que si se realizan después, se sobreponen con la impresión de las boletas.
- Glosario
  - Agregar un artículo con términos referidos en la Ley, por ejemplo: Para los efectos de esta ley se entenderá por: Lista Nominal, Padrón Electoral, Tribunal, Ley, etcétera.

#### *Comisión de Capacitación Electoral*

- Funcionarios de casilla
  - Privilegiar la figura del Funcionario de Casilla, respecto de la del Representante de Partido ante la casilla, ya que actualmente es común que emigren de Funcionario a Representante. Se propone que quede invalidado como lo marca el COFIPE. Art. 14, fracc. I.
  - En la Ley Electoral actual aparece la figura del “Auxiliar Electoral”, se propone que aparezca la figura de “Capacitador Asistente Electoral”. Art. 125.

- Órganos que vigilarían las disposiciones
  - De aprobarse que los órganos distritales y municipales lleven a cabo los procesos de registro de candidatos, cuya consecuencia trae aparejada la vigilancia de las precampañas, repercute directamente respecto de la fecha de su instalación.
- Régimen fiscal de los partidos políticos.
  - Para partidos políticos estatales se deberá tomar en cuenta que con motivo de su creación se generan obligaciones fiscales que se deberán cumplir con independencia de sus obligaciones electorales.
- Atribuciones y límites del órgano fiscalizador
  - Establecerlos en términos de lo que al efecto señala la Constitución.
- Establecer procedimientos para la liquidación de los partidos que pierdan su registro y el destino de sus bienes y remanentes.
- Fijar los topes a los gastos de precampañas.
- Monitoreo y fiscalización de la propaganda y ubicación de propaganda de precampaña.
- Fijar los montos máximos que tengan las aportaciones de sus simpatizantes, cuya suma total no excederá el diez por ciento del tope de gastos de campaña que se determine para la elección de gobernador. Establecerlos en términos de lo que al efecto señala el artículo 116 Constitucional.
- Establecer los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos. (Ejemplo: Procedimiento para la fiscalización de los informes de los gastos de precampaña y realización de monitoreos de gastos de propaganda política en precampaña y campaña).
- Instituir bases obligatorias para la coordinación entre el IFE y las autoridades electorales locales en materia de fiscalización de las finanzas de los partidos políticos, en los términos establecidos en los dos últimos párrafos de la base V del artículo 41 de esta Constitución, el cual dice que “El órgano técnico será el conducto para que las autoridades competentes en materia de fiscalización partidista en el ámbito de las entidades federativas puedan superar la limitación a que se refiere el párrafo anterior (de los secretos bancario, fiduciario y fiscal)”.

Nota. Se sugirió tomar en consideración los siguientes temas para la Reforma Electoral:

- En virtud de la Reforma Electoral, se modificarían las facultades de la Comisión de Fiscalización del Financiamiento de los Partidos Políticos.
  - Dentro del procedimiento para la revisión de informes anuales y de campaña, homologar a días hábiles los plazos otorgados para la autoridad electoral, tanto para revisar y dictaminar. Así como es manejado en días hábiles los plazos otorgados a los partidos políticos.
  - Fijar la multa en porcentajes mínimos y máximos dependiendo de la cantidad por la cual se está generando la observación y no en veces salario mínimo como lo establecen los lineamientos actualmente.
  - Incluir en Ley como agravante para el establecimiento de las multas la reincidencia en cuanto a las conductas ya sancionadas.
  - Establecer en ley la manera en la que se ejecutará el cobro de las multas, esto es, a través de la retención del financiamiento público que se otorga a los partidos políticos, para el caso que no amorticen voluntariamente.
  - Se deberá dotar al órgano electoral de los recursos necesarios para fortalecer su estructura de fiscalización, ya que fiscalizar precampañas en el periodo durante el cual se llevan a cabo y resolver sobre si se excedieron respecto del tope de campaña o precampaña en los términos legales que se establezcan para tales efectos, requiere una estructura que tenga capacidad suficiente para revisar los volúmenes de información que se genera con los candidatos o precandidatos inscritos, en un tiempo mínimo, para así poder considerar la revisión realizada a fin de poder implementar las debidas consecuencias para el registro de candidatos en el caso de precandidatos o bien para nulidades de elección en el supuesto de candidatos que rebasan sus topes.

- Derecho de los ciudadanos a formar partidos políticos
  - Requisitos de elegibilidad, representación proporcional (domicilio). Actualmente la legislación no distingue si un candidato de mayoría relativa debe tener su domicilio en el distrito o en la circunscripción del estado.
- Partidos políticos
  - Constitución y registro.
- Adecuar los requisitos a las tesis emitidas por el Tribunal Federal Electoral del Poder Judicial de la Federación respecto a los elementos mínimos que deben contener los estatutos de los partidos políticos contenido en la tesis de jurisprudencia S3ELJ 03/2005, cuyo rubro reza **“ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA CONSIDERARLOS DEMOCRÁTICOS”**.
  - \* Pérdida de registro o de acreditación de los partidos políticos. Se deberán puntualizar las consecuencias respecto a su permanencia en el órgano electoral en el caso de los partidos políticos nacionales y su financiamiento público.
- Derechos y obligaciones de los partidos políticos
  - Obligaciones de los partidos en materia de transparencia.
  - Adecuarlos con la Ley de Transparencia.
  - Asuntos internos de los partidos políticos.
  - Establecerlos en términos de lo que al efecto señala la Constitución.
- Coaliciones
  - Requisitos para conformar una coalición.
  - Modificación del plazo y fecha para el registro de coaliciones.
  - Reglas para el cómputo de votos, tanto en casillas como en órganos electorales.
  - Reglas para la ubicación de los emblemas o emblema en la boleta.
  - Acceso de las coaliciones a la radio y televisión.
  - El establecimiento de diferentes modalidades para realizar coaliciones e incrementa de manera sustancial el costo de la documentación electoral.



- Precampañas electorales
  - Actos de precampaña (definición y elementos de conformidad a los criterios emitidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación).
  - Definición de actos anticipados de precampaña. Para lo cual deben tomarse en consideración los criterios adoptados por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, identificados con las claves SP-RAP-64/2007 y su acumulado SUP-RAP-66/2007 y SUP-RAP-15/2009 y su acumulado SUP-RAP-16/2009 y SUP-JDC-404/2009 y su acumulado SUP-RRV-1/2009.
  - Procesos de selección interna de candidatos a cargos de elección popular.
  - Establecer las formas y procedimientos para el registro ante la autoridad electoral de los precandidatos, así como el respectivo proceso de selección interna a utilizar por cada partido político o coalición en su caso, durante el proceso, así como incluir en la legislación adjetiva procedimiento para dirimir de manera expedita conflictos que pudieran presentarse en los procesos de selección interna, para que sus efectos sean considerados en el registro de candidatos.
  - Precampañas
    - Establecerlos en términos de lo que al efecto señala la Constitución.
    - Duración de precampañas.
    - Propaganda electoral en las precampañas, lugares donde podrá ser ubicada, temporalidad de su ubicación establecida en lapsos de tiempo precisos, y características que deberá reunir en cuanto a normas ecológicas y disposición de desechos, así como obligación de su retiro fiscalización previo al inicio de campañas y las consecuencias jurídicas y pecuniarias derivadas de la falta de retiro de la misma.
    - De aprobarse que los órganos distritales y municipales lleven a cabo los procesos de registro de candidatos, cuya consecuencia trae aparejada el registro de precandidatos, repercute directamente respecto de la fecha de su instalación.
- Campañas electorales
  - Duración de campañas, debiendo homogeneizar la fecha exacta de inicio de precampañas y campañas de cada tipo de elección,

a fin de evitar que los inicios de campaña de los candidatos se den antes o después en cada tipo de elección.

- Definición
  - Actos de campaña (definición y elementos de conformidad a los criterios emitidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación).
- Definición de actos anticipados de campaña
  - Propaganda electoral. Lugares donde podrá ser ubicada, temporalidad de su ubicación establecida en lapsos de tiempo precisos y características que deberá reunir en cuanto a normas ecológicas y disposición de desechos, así como obligación de su retiro concluido el proceso electoral y las consecuencias jurídicas y pecuniarias derivadas de la falta de retiro de la misma.
- Regulación de encuestas de preferencias electorales, sondeos de opinión y la temporalidad para su utilización.
- Restricciones al tipo y tiempos de la publicidad gubernamental durante campañas electorales. Considerar la prohibición respecto a la restricción en todos los medios de difusión, tanto escritos como electrónicos.
  - Acceso a los medios de comunicación electrónicos (radio y televisión). Establecer como prerrogativa de los partidos políticos estatales el acceso a los tiempos de radio y televisión.
  - Debates. Establecer facultades para organizarlos, y en el caso de que éstos sean transmitidos por radio y televisión, sea de conformidad a la reglamentación federal, como facultad exclusiva del Instituto Federal Electoral.
- Procedimiento de registro de candidatos.

## **Régimen Sancionador Electoral**

Se sugirió definir qué autoridad conocerá respecto de las quejas y denuncias en materia de propaganda, actos anticipados de precampaña o campaña.

Sujetos de Responsabilidad. Que detalla los sujetos que contempla la legislación federal, específicamente el artículo 341 del COFIPE.

Tipos de sanciones. Que detalla los tipos de sanciones que contempla la legislación federal.

- Amonestación pública.
- Multa hasta por (establecer monto).
- Multa en caso de reincidencia (establecer monto).
- Cancelación de registro como partido político.
- Cancelación de registro como candidato a cargo de elección popular.

Tipos de infracciones. Que detalla los tipos de infracciones que contempla la legislación federal.

- Actos anticipados de precampaña y campaña.
- En materia de fiscalización de partidos políticos.
- Incumplimiento a las obligaciones señaladas en el capítulo III Ley Electoral del Estado de Baja California Sur.
- Infracciones en materia de propaganda electoral impresa. (Ubicación).
- Infracciones en materia de propaganda electoral que denigre o calumnie. (Personas, instituciones o partidos políticos).
- Infracciones en materia de propaganda electoral en Radio y TV. Art 368 COFIPE.

Procedimiento sancionador

- Deberá establecerse la temporalidad de aplicación de cada uno de los distintos procedimientos sancionadores.
- Reglas para la notificación, reglas básicas las contenidas en el (357 del COFIPE)
- Pruebas.

Procedimiento especial sancionador

- Documental y técnica.

Procedimiento ordinario. (Reglas generales del procedimiento 358 del COFIPE)

- Documental pública y privada.
- Técnicas.
- Pericial contable.

- Presuncional legal y humana.
- Instrumental de actuaciones.
- Confesional y testimonial.

#### Presentación de Quejas en el Procedimiento Sancionador Ordinario

- Instancia de parte afectada
- De oficio debiéndose indicar los requisitos y supuestos para que la autoridad electoral pueda iniciar de oficio, el procedimiento sancionador correspondiente.

#### Imprudencia de quejas

- Tratándose de quejas o denuncias que versen sobre presuntas violaciones a la normatividad interna de un partido político estatal (en virtud de que los partidos políticos federales se encuentran regulados por el COFIPE) el quejoso o denunciante no acredite su pertenencia al partido de que se trate o su interés jurídico;
- El quejoso o denunciante no agote previamente las instancias internas del partido denunciado si la queja versa sobre presuntas violaciones a su normatividad interna;
- Por actos o hechos imputados a la misma persona que hayan sido materia de otra queja o denuncia que cuente con resolución del Consejo respecto al fondo y ésta no se haya impugnado ante el Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial del Estado de Baja California Sur, o habiendo sido impugnada haya sido confirmada por el mismo Tribunal; y
- Se denuncien actos de los que el Instituto resulte incompetente para conocer; o cuando los actos, hechos u omisiones denunciados no constituyan violaciones a la Ley.

#### Sobreseimiento de la quejas

- Habiendo sido admitida la queja, sobrevenga alguna de las causas de improcedencia;
- El denunciado sea un partido político que, con posterioridad a la admisión de la queja o denuncia, haya perdido su registro; y

- El denunciante presente escrito de desistimiento, siempre y cuando dicho lo exhiba antes de la aprobación del proyecto de resolución por parte de la Secretaría y que a juicio de la misma, o por el avance de la investigación, no se trate de la imputación de hechos graves, ni se vulneren los principios rectores de la función electoral.

Diligencias para la sustanciación de los procedimientos sancionadores ordinarios

- Admisión o desechamiento (plazo para su admisión y desechamiento).
- Investigación de los hechos denunciados (facultades a la Secretaría General).
- Medidas cautelares.
- Apoyarse en las autoridades locales, estatales o federales para allegarse de los medios para resolver la controversia.
- Celebrar audiencia de pruebas y alegatos.
- Dictar sentencia (someterlo a sesión de Consejo).

En general en el procedimiento ordinario sancionador se podrían establecer las reglas que se establecieron en el COFIPE (capítulo tercero 361-366), pues al no tratarse de un procedimiento sumario los tiempos y plazos establecidos pueden ser aceptables y viables por este Instituto Electoral.

#### *Procedimiento Especial Sancionador*

Propaganda impresa y otras distintas a Radio y Televisión. Y en su caso, otro tipo de violaciones a la normatividad electoral, debiéndose incorporar los criterios emitidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

- Presentación de quejas ante la Secretaría General del Consejo General del Instituto Estatal Electoral.
- Presentación de Quejas dentro de proceso electoral podrá ser indistintamente ante los comités distritales o municipales, los cuales tendrán un plazo de 48 horas para remitirlo a la Secretaria-

ría General del Consejo General del Instituto Estatal Electoral para su sustanciación.

- La Secretaría General contará con un plazo de 24 horas para su admisión y con un plazo de 12 horas para su desechamiento.
- En caso de admisión de la denuncia, se acordará sobre medidas cautelares.
- Requisitos de la denuncia o queja
  - I. Nombre del quejoso o denunciante, con firma autógrafa o huella en caso de no saber escribir;
  - II. Domicilio para oír y recibir notificaciones en la ciudad de La Paz, Baja California Sur;
  - III. Los documentos que sean necesarios para acreditar la personería;
  - IV. Narración expresa y clara de los hechos en que se basa la denuncia;
  - V. Ofrecer y exhibir las pruebas con que cuente; o en su caso, mencionar las que habrán de requerirse, por no tener posibilidad de recabarlas; y
  - VI. En su caso, las medidas cautelares que se soliciten.
- En el procedimiento especial sancionador sólo se admitirá la prueba documental y la técnica.
- En caso de ser admitida la queja o denuncia, se notificará a las partes para que comparezcan en un plazo de 72 horas a audiencia de pruebas y alegatos.
- La audiencia de pruebas y alegatos se llevará a cabo en las instalaciones del Instituto Estatal Electoral.

#### Reglas para la celebración de la audiencia de pruebas y alegatos

1. La audiencia de pruebas y alegatos se llevará a cabo de manera ininterrumpida, en forma oral y será conducida por la Secretaría General, auxiliándose del personal jurídico del Instituto, debiéndose levantar constancia de su desarrollo.
2. En el procedimiento especial no serán admitidas más pruebas que la documental y la técnica; esta última será desahogada siempre y cuando el oferente aporte los medios para tal efecto en el curso de la audiencia.

3. La falta de asistencia de las partes no impedirá la celebración de la audiencia en el día y hora señalados, la que se desarrollará en los siguientes términos:
  - Abierta la audiencia, se dará el uso de la voz al denunciante a fin de que, en forma escrita o verbal, y en una intervención no mayor de quince minutos, resuma el hecho que motivó la denuncia y haga una relación de las pruebas que a su juicio la corroboran. En caso de que el procedimiento se haya iniciado en forma oficiosa, la Secretaría actuará como denunciante;
  - Acto seguido, se dará el uso de la voz al denunciado, a fin de que, en forma escrita o verbal, y en un tiempo no mayor a treinta minutos, responda a la denuncia, ofreciendo las pruebas que a su juicio desvirtúen la imputación que se realiza;
  - La Secretaría resolverá sobre la admisión de pruebas, y acto seguido procederá a su desahogo, y
  - Concluido el desahogo de las pruebas, la Secretaría concederá en forma sucesiva el uso de la voz al denunciante y al denunciado, o a sus representantes, quienes podrán alegar en forma escrita o verbal, por una sola vez y en tiempo no mayor a quince minutos cada uno.
4. El quejoso y el denunciado podrán comparecer a la audiencia por conducto de representantes o apoderados. En este supuesto, los mismos deberán presentar los documentos que los acrediten al inicio de la audiencia y en el acta se asentará razón de esa circunstancia.
  - Resolución. Una vez que sea celebrada la audiencia, la Secretaría General contará con un plazo de 24 horas para presentar proyecto de resolución, mismo que será presentado dentro de las 24 horas siguientes en sesión de Consejo.
  - Reglas para la individualización de la sanción (355, párrafo 5.)
- A. La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones del Código, en atención al bien jurídico tutelado, o las que se dicten con base en él. Para ello, precisará la norma violada y su jerarquía constitucional, legal o reglamentaria; el valor protegido y el bien jurídico tutelado; el efecto producido por la transgresión, y el peligro o riesgo causado por la infracción y la dimensión del daño.

- B. Las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la infracción. Para ello el Instituto valorará si la falta fue sistemática y si constituyó una unidad o multiplicidad de irregularidades.
- C. Las condiciones socioeconómicas del infractor.
- D. Las condiciones externas y los medios de ejecución.
- E. La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones.
- F. En su caso, el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.
- G. El grado de intencionalidad o negligencia.
- H. Otras agravantes o atenuantes.
- I. Los precedentes resueltos por el Instituto con motivo de infracciones análogas.

*Procedimiento especial sancionador en materia de propaganda política electoral en radio y televisión*

Cuando en el Instituto se presente una denuncia que verse sobre propaganda política electoral en radio y televisión, el Instituto Estatal Electoral solamente actuará como órgano receptor de denuncias, y no como resolutor.

Una vez recibidas las quejas sobre este particular, la autoridad electoral estatal analizará primeramente que efectivamente el denunciante encuadre los hechos denunciados en posibles infracciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en materia de Propaganda política electoral en radio y televisión, a su vez analizará que satisfaga las exigencias esenciales que debe contener la denuncia.

- Requisitos esenciales de la denuncia o queja:
  1. Nombre del quejoso o denunciante, con firma autógrafa o huella en caso de no saber escribir;
  2. Domicilio para oír y recibir notificaciones en la ciudad de La Paz, Baja California Sur;
  3. Los documentos que sean necesarios para acreditar la personería;
  4. Narración expresa y clara de los hechos en que se basa la denuncia;
  5. Ofrecer y exhibir las pruebas con que cuente; o en su caso, mencionar las que habrán de requerirse, por no tener posibilidad de recabarlas; y



6. En su caso, las medidas cautelares que se soliciten.

En caso de contar con los requisitos antes mencionados, el Secretario General del Instituto Estatal Electoral mediante oficio remitirá para su sustanciación la denuncia al Instituto Federal Electoral, que deberá contener los siguientes requisitos

- A. La autoridad que lo remite.
- B. Nombre del quejoso o denunciante.
- C. Domicilio del quejoso en La Paz, Baja California Sur.
- D. Un extracto de los hechos denunciados por el quejoso.

Una vez que la autoridad estatal electoral haya remitido la queja al Instituto Federal Electoral, deberá notificar al quejoso de esta situación, aclarando que la conducta infractora denunciada no es competencia del Consejo General del Instituto Estatal Electoral, motivos por lo que se pone a disposición de aquella autoridad electoral federal, y en consecuencia acuda a esa instancia.

### **Régimen laboral de los trabajadores del Instituto Estatal Electoral de Baja California Sur**

En virtud de que no está definida la competencia para la resolución de los conflictos de los funcionarios electorales y la autoridad electoral.

#### *Consideraciones generales*

Con base en los cambios o adecuaciones que se susciten de conformidad con los temas anotados con antelación, la autoridad legislativa deberá considerar también las facultades y atribuciones que deben otorgarse al órgano electoral a fin de que sea factible su aplicación y ejecución, entendiéndose dichas atribuciones al Consejo General del Instituto Estatal Electoral, a las comisiones de dicho órgano, al Consejero Presidente, a los Comités Municipales y Distritales, así como a los funcionarios de casillas.

- En relación al Registro Federal de Electores
- Adecuación al orden jurídico estatal de las leyes que se relacionan
- Ley de Medios, Nulidades
- Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y de los Municipios de Baja California Sur.
- Código Penal

*Reforma de 2010 (fuente: iniciativa de reforma 20 enero de 2010)*

- Se consideró a las precampañas como parte del proceso electoral.
- Se estableció como derecho exclusivo de los partidos políticos de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular.
- Se estableció como prerrogativa de los ciudadanos para formar parte de los partidos políticos y la prohibición a organizaciones gremiales o con objeto social diferente para intervenir en éstos, tanto en la creación de partidos políticos como en la afiliación corporativa.
- Los plazos de los procesos partidistas de selección de candidatos a cargos de elección popular y pormenorizar las reglas para las precampañas.
- Al estar previsto en la reforma federal que el Instituto Federal Electoral administrará los tiempos que correspondan al Estado en radio y televisión en las estaciones y canales de cobertura en la entidad, y asimismo no considerar otros medios de comunicación, como son los impresos. Estos últimos se incluyen en la reforma local, a fin de reglamentar o pormenorizar la base prevista en nuestra constitucional local, con el fin de establecer determinadas condiciones de equidad entre los partidos políticos en la utilización de tales medios y con el fin de fiscalizar que no se rebasen los topes de gastos en los procesos electorales.
- Lo relativo a las reglas a las que se sujetarán los partidos políticos en materia de financiamiento al momento de sufragar sus precampañas, así como la duración de las mismas.
- Los límites a las erogaciones de los partidos políticos en los procesos de selección de candidatos y campañas electorales, así como los montos máximos que tengan las aportaciones de sus simpatizantes.

- Los tiempos en que deberán celebrarse dichos procesos y los montos máximos que habrán de erogarse para los mismos.
- En materia de fiscalización de las finanzas de los partidos políticos, otorgar a la Comisión de Fiscalización del Financiamiento de los Partidos Políticos del Instituto Estatal Electoral, la posibilidad de acudir ante el órgano técnico del Consejo General del IFE para efectos de superar la limitación de los secretos bancario, fiduciario y fiscal, contando con la posibilidad de tener así la información suficiente que proporcione certeza, claridad y legalidad al ejercicio de los recursos económicos que manejan los partidos políticos nacionales y con registro estatal que participen en las elecciones de nuestro Estado.
- Establecer un procedimiento para la liquidación de las obligaciones de los partidos políticos que pierdan su registro y el destino por adjudicación de sus bienes y remanentes.

Sin embargo la Reforma Electoral Federal 2007, rebasó por mucho a la reforma local de 2010, ya que contempló modificación al 116 fracción IV de la Constitución General de la República, además de gran número de temas en el Código Electoral Federal, pocos de ellos retomados por el legislador local, la reforma federal contempló:

#### Temas de la reforma electoral federal 2007

- Observadores electorales
- Requisitos de elegibilidad
- Agrupaciones Políticas Nacionales (APN)
  - Fines, derechos y obligaciones de las APN
  - Pérdida del registro de APN
- Partidos Políticos
  - Constitución y registro
  - Documentos básicos de los partidos políticos
  - Derechos y obligaciones de los partidos políticos
  - Obligaciones de los partidos en materia de transparencia
  - Asuntos internos de los partidos políticos
  - Régimen fiscal de los partidos políticos
  - Otras prerrogativas de los partidos políticos

- Franquicia postal
- Franquicia telegráfica
- Coaliciones
- Requisitos para conformar una coalición
- Acceso de las coaliciones a la radio y T.V.
- Fusiones
- Pérdida de registro de los partidos políticos
- Precampañas electorales
  - Procesos de selección interna de candidatos a cargos de elección popular
  - Precampañas
  - Duración de las precampañas
  - Propaganda electoral en las precampañas
  - Topes o límites de gastos de precampaña
- Campañas electorales
  - Duración de campañas
  - Topes de gastos
  - Propaganda electoral
  - Regulación de encuestas y sondeos
  - Restricciones al tipo y tiempos de la publicidad gubernamental durante campañas electorales
  - Acceso a los medios de comunicación (radio y T.V.)
  - Comité de Radio y Televisión del IFE
  - Distribución / asignación de tiempos en radio y TV para partidos políticos
  - Distribución / asignación de tiempos en radio y TV para fines institucionales
  - Procedimiento para la asignación de tiempos en radio y T.V.
  - Atribuciones de las autoridades electorales para regular / sancionar comportamiento de medios de comunicación
  - Debates
- Financiamiento público, privado y autofinanciamiento
- Fiscalización
  - Atribuciones y límites del órgano fiscalizador
  - Características de los informes que presenten los partidos y APN
- Actos preparatorios de la jornada electoral
  - Procedimiento de registro de candidatos

- Ubicación e integración de las mesas directivas de casilla
- Documentación y material electoral
- Jornada electoral
  - Instalación y apertura de casillas
  - De la votación
  - Escrutinio y cómputo en la casilla
  - Desarrollo de la jornada electoral
  - Asistentes electorales
  - Cómputos distritales
- Régimen sancionador electoral
  - Sujetos de responsabilidad
  - Tipos de infracciones y sanciones
  - Procedimiento sancionador
  - Reglas para las notificaciones personales
  - Pruebas en el procedimiento sancionador
  - Acumulación de expedientes en el procedimiento sancionador
  - Procedimiento sancionador ordinario
  - Presentación de quejas en el procedimiento sancionador ordinario
  - Improcedencia de las quejas en el procedimiento sancionador ordinario
  - Sobreseimiento de las quejas en el procedimiento sancionador ordinario
  - Diligencias de las quejas en el procedimiento sancionador ordinario
  - Procedimiento especial sancionador
  - Procedimiento en materia de quejas sobre financiamiento y gasto de los partidos políticos
  - Responsabilidades administrativas de los servidores públicos del IFE
  - Procedimiento para la determinación de responsabilidades administrativas
  - Improcedencia y sobreseimiento de las quejas sobre responsabilidades de los servidores públicos del IFE
  - Procedimiento para resolver las quejas sobre responsabilidades de los servidores públicos del IFE



# INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL

*Carla A. Humphrey Jordan*

## LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES 2012 NORMALIDAD DEMOCRÁTICA ELECTORAL POR LEGALIZACIÓN JUDICIALIZABLE: ¿NACIONALIZACIÓN O FEDERALIZACIÓN DE LAS COMPETENCIAS ELECTORALES EN MÉXICO?

El tema que en esta ocasión nos ocupa ha venido cobrando fuerza en los últimos años y consiste en la posibilidad de nacionalizar el ejercicio de la función electoral, entendiendo por tal la supresión total de los órganos electorales locales, para proceder a crear una autoridad única a cuyo cargo se encuentre la organización de todos los procesos electorales en el país, entre otras atribuciones.

Quienes apoyan este tipo de propuestas, sustentan sus planteamientos en el presunto costo elevado de los institutos electorales de las entidades federativas y en que consideran que esos órganos debieran ser temporales, únicamente constituirse durante los procesos electorales y no, como ocurre a la fecha, de carácter permanente. De hecho, no pasa desapercibido que, incluso, ya se han interpuesto iniciativas legislativas al respecto mismas que, en todo caso, deben ser materia de análisis no sólo legislativo, sino académico y, en general, por la sociedad en su conjunto.

Por otra parte, existen quienes se oponen a dichas propuestas. Quienes las combaten se basan en el Pacto Federal, en la división de Poderes y la existencia de marcos competenciales y ámbitos de validez territorial. Aunado a lo anterior, los partidarios de esta postura aluden a la importancia de los órganos electorales en las entidades federativas, aún en periodos no electorales, habida cuenta la importante labor que se desempeña en materia de capacitación y educación cívica; fomento y organización de diversos procesos de participación ciudadana; así como la realización de otras actividades que, si bien no son cotidianas o frecuentes, resultan de gran importancia y trascendencia para la

democracia de las entidades federativas, como los procesos de distritación y la tramitación, sustanciación y resolución de diversos procedimientos.

Como se sostiene más adelante, se considera que la propuesta de nacionalizar el ejercicio de la función Electoral no es viable no sólo porque violaría el Pacto Federal, sino porque más allá de descalificar el trabajo o la importancia de los institutos electorales no sólo de las entidades federativas, sino también del federal, lo relevante o lo prioritario para el caso mexicano es fortalecerlos en diversos rubros y analizar la pertinencia de que sigan a cargo de diversas funciones que se les han ido asignando o si, por el contrario, es necesario delegar algunas de éstas a otros órganos o dependencias existentes o que se lleguen a constituir para esos efectos: procesos de fiscalización; sustanciación de procedimientos administrativos; acceso a tiempos aire en radio y televisión; procedimientos de organización electoral y de capacitación electoral y educación cívica, entre otros.

De acuerdo con lo anterior, propongo abordar cuatro apartados. En el primero de ellos, se analiza la forma de gobierno y de Estado en nuestro país, atendiendo primordialmente a lo dispuesto por los artículos 40, 115, 116 y 122 de la Norma Fundamental, en relación con el artículo 41 del mismo ordenamiento. De esta manera, estaremos en condiciones de discernir la importancia y trascendencia de la función Electoral en las entidades federativas en el país y, por ende, que cada una de ellas cuente con los órganos e instancias a que haya lugar para el adecuado funcionamiento de esta atribución estatal.

El segundo apartado, por su parte, plantea una breve reseña histórica de la evolución del sistema electoral mexicano para dar cuenta de que la configuración actual de dicho entramado tuvo como fundamento la percepción de desconfianza que privó durante mucho tiempo, y que ha sido a través de grandes luchas ciudadanas conforme se han logrado conquistas como la autonomía de las autoridades electorales, la ciudadanización de los órganos electorales y el respeto a la autonomía de las entidades federativas para expedir la normatividad que estimen pertinente y que se adecue a su cultura e idiosincrasia, sin más restricciones que acatar lo dispuesto por la Constitución General de la República y por el Pacto Federal. A la vez, se da cuenta de que la alta competitividad y participación ciudadana de los últimos procesos electorales, así como los resultados de la votación que en algunos casos han generado inconformidad de algunos actores políticos, han generado suspicacias y percepciones como las que sustentan las propuestas nacionalizadoras referidas.



En el tercer apartado se presenta un análisis de las propuestas de nacionalización del ejercicio de la función Electoral en México, particularmente, de la iniciativa presentada en 2010 por el entonces diputado Samuel Herrera Chávez, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática: qué argumentos sustentan la propuesta, cuál fue el contexto en el que se formuló la iniciativa o en el que se circunscribe la misma; cuáles han sido las reacciones de los actores políticos —autoridades y partidos políticos— al respecto, entre otros aspectos así como diversas consideraciones en torno a su pertinencia, viabilidad e idoneidad, atendiendo a las circunstancias particulares del sistema político electoral mexicano actual.

Finalmente, el cuarto apartado versa sobre algunos de los rubros que, a mi juicio, ameritan mayor fortalecimiento de los órganos electorales —federal y locales— del país para garantizar que continúen respondiendo a la ciudadanía con la importante responsabilidad a su cargo de organizar los procesos electorales en sus ámbitos territoriales y, además, de contribuir a la educación cívica y a la gobernabilidad democrática, en un marco de instituciones.

## **1. Forma de gobierno y de Estado en México**

El artículo 40 constitucional determina que la forma de gobierno de nuestro país es la de una República representativa, democrática, federal, integrada por estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida de acuerdo con las bases de la propia Norma Fundamental. Con frecuencia se observan textos y otros trabajos teóricos en los que se invocan estas cualidades del Estado mexicano; sin embargo, el análisis que se hace de las mismas es superficial e incluso, llega a ser impreciso, pues se basan en definiciones meramente etimológicas o gramaticales, que si bien son acertadas, son limitadas, considerando conceptos cuyo estudio y comprensión resulta complejo, habida cuenta la polisemia de los mismos, las distintas acepciones que pueden admitir e, incluso, los puntos de vista, perspectivas o variantes a partir de los cuales se puede plantear su estudio y análisis.

Ahora bien, de una revisión sucinta de la historia de nuestro país, se advierte que luego de diversas modificaciones a la forma de Estado y de gobierno en México, no fue sino hasta la promulgación de la Constitución de 1917, y después de un largo periodo de guerras intestinas por la búsqueda del Poder

y de la configuración de un sistema político acorde a las perspectivas de diversos grupos, que se dio cauce a la República, optando por la vía institucional para la integración de los órganos públicos y la resolución de controversias y, si bien hasta 1940 el poder militar estuvo al frente del Poder público en México, la historia demuestra que la Ley Fundamental promulgada dio cauce a un marco de leyes e instituciones, mismo que ha prevalecido y evolucionado hasta nuestros días y que han conducido, con grandes luchas sociales de por medio, a la instauración de un auténtico régimen democrático.

Así, es inconcuso que la forma actual de gobierno no es casual ni una concesión graciosa de determinado régimen o gobernante, sino producto de una evolución política paulatina que ha permitido que la sociedad mexicana transite de una situación de constante encono y polarización, a un marco de leyes, instituciones y orden social, optando por la vía pacífica para la transformación y el desarrollo del país y para fomentar la calidad de vida de los mexicanos.

Una vez precisado lo anterior, se procede a analizar la definición del término “República”, habida cuenta que, siguiendo a Sartori, no basta definir un término desde el punto de vista etimológico o gramatical, pues si bien esas definiciones permiten conocer una definición de una palabra, es necesario determinar los usos, alcances o aplicaciones de la misma.<sup>1</sup>

La doctrina especializada coincide en que el término “República” viene del latín *respublica* que originalmente significó, con referencia a la sociedad políticamente organizada y a sus instituciones, la *cosa pública*, la *causa pública* o el *gobierno común*.<sup>2</sup>

Así, ya se perfila que la República es una forma de gobierno relativa a los asuntos públicos o que atañen a la generalidad de la población; sin embargo, diversas formas de gobierno cumplen estas características, de manera que la mera definición etimológica no es suficiente o adecuada para distinguir el término de otros con elementos semejantes o comunes.

Por otra parte, la Real Academia Española define este término como “organización del Estado cuya máxima autoridad es elegida por los ciudadanos o por el Parlamento para un período determinado”.<sup>3</sup>

1. Cfr. Sartori, Giovanni, *¿Qué es la democracia?* (tr. de Miguel Ángel González Rodríguez y María Cristina Pestellini Laparelli Salomon), México, Taurus, 2003, pp. 21 y ss.

2. Borja, Rodrigo, *Enciclopedia de la Política, Tomo II (H – Z)*, 3ª ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2003, p. 1205.

3. Portal de la Real Academia Española en Internet (<http://lema.rae.es/drae/?val=república>), consultada el 24 de noviembre de 2012.

La definición anterior incorpora un elemento adicional a la definición etimológica y tiene que ver con la renovación periódica de los órganos de Poder. Así, complementando la definición a partir de los elementos de que nos hemos allegado se colige que la República es una forma de gobierno relativa a los asuntos públicos o comunes a la generalidad de miembros de una sociedad en la que los órganos de Poder se renuevan periódicamente.

A mayor abundamiento, desde la perspectiva doctrinal, Rodrigo Borja señala que “se entiende por república, la forma de gobierno caracterizada por la división de poderes del Estado, en el marco de un régimen político electivo, representativo, alternativo y responsable. [...] En el sistema republicano los gobernantes son elegidos por el pueblo —en cuyo nombre y representación actúan— y ejercen el poder de modo jurídicamente limitado y responsable, durante periodos alternados de gestión. Para ejercer las magistraturas representativas del Estado es menester contar con el respaldo de la voluntad popular mayoritaria expresada en las urnas electorales. Esta es la única forma legítima de llegar a los lugares de mando. La sola credencial legítima para ejercer el poder político es la elección popular. Los gobernantes ostentan un poder limitado por las leyes. El desempeño del poder está sometido a periodos de duración fija. Los gobernantes están obligados a rendir cuentas de sus actos, en forma específica, ante los órganos constitucionalmente establecidos para el efecto y, en forma genérica, al conjunto de sus electores y al pueblo”.<sup>4</sup>

Por su parte, Tena Ramírez explica que “Republicano es el gobierno en el que la jefatura del Estado no es vitalicia, sino de renovación periódica, para la cual se consulta la voluntad popular. El régimen republicano se opone al monárquico por cuanto en éste el Jefe de Estado permanece vitaliciamente en su encargo y lo transmite, por muerte o abdicación, mediante sucesión dinástica, al miembro de la familia a quien corresponda según la ley o la costumbre. Síguese de lo expuesto que, mientras en el régimen republicano debe atenderse para la designación a la aptitud del designado, en el régimen monárquico es la circunstancia fortuita del nacimiento lo que otorga la titularidad de jefe del Estado. [...] La doble posibilidad que ofrece el sistema republicano, de seleccionar al más apto para el cargo supremo y de que en la selección intervenga la voluntad popular, es lo que vincula estrechamente a dicho sistema con la democracia, en grado tal que con frecuencia se mezclan y confunden sus conceptos en la moderna teoría del Estado”.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Borja, ...*Op. cit.*

<sup>5</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, 37ª ed., México, Porrúa, 2005, pp. 87, 88.

Como se puede advertir, las definiciones presentadas incorporan elementos a la definición que se viene desarrollando, a saber: legitimidad, rendición de cuentas y, de manera especialmente relevante, ya se alude a las elecciones como la vía idónea para acceder a cargos de poder político, que si bien se trata de un pilar del régimen democrático, la república y la democracia no se agotan en ello, sino que la función Electoral es tan solo un elemento mínimo indispensable para que un régimen político pueda ser considerado como democrático, según se analiza más adelante. Por lo pronto, y para efectos del trabajo que ahora se desarrolla, baste comprender la “República” como una forma de gobierno caracterizada por la renovación periódica de los órganos de Poder público a través de elecciones libres, periódicas y auténticas.

Vale la pena enfatizar, dado nuestro objeto de estudio, que la doctrina política denota como un elemento inherente a los gobiernos republicanos la importancia de los procesos electorales y, particularmente, del voto ciudadano para la integración del Poder público y la representación popular.

Ahora bien, por lo que se refiere al régimen representativo, éste surge con motivo del crecimiento y la complejidad de las sociedades, así como por la imposibilidad de reunir a la totalidad de ciudadanos para discutir y tomar decisiones en torno a los asuntos de interés general en el Estado. En efecto, a diferencia de lo que ocurría en las Antiguas Grecia y Roma, en las que únicamente los hombres libres que tenían la calidad de ciudadanos acudían a discutir los asuntos públicos y acciones de gobierno, conforme las sociedades crecieron, éstas devinieron complejas por cuanto a sus magnitudes, interacción entre sus miembros, los problemas públicos a atender y, en general, la gestión de gobierno, aunado al hecho de que cada vez fue superior el número de individuos que tuvieron la calidad de ciudadanos. Todo ello permitió advertir que resultaba inoperante, impráctico y materialmente imposible reunir a la totalidad de ciudadanos para discutir temas públicos y tomar las decisiones correspondientes, todo lo cual generaba ingobernabilidad y conflictos para un adecuado gobierno. Posteriormente, la idea del gobierno representativo tomó auge como un mecanismo para generar contrapesos a las arbitrariedades y excesos de los monarcas, en el sentido de que los ciudadanos contaran con representantes ante el Parlamento, que hicieran valer sus necesidades, dar cauce a sus demandas y resolver sus problemas.

De ahí surgió la idea de generar órganos que representaran a la sociedad y que, en ejercicio de dicha representación, tomaran las decisiones o acuerdos que resultaran atinentes, atento a las necesidades y problemas de la sociedad.

Esta idea ha permeado a lo largo de la historia y ha dado lugar a la creación de los Congresos y Parlamentos, que si bien adoptan una gama de peculiaridades como el número de integrantes, catálogos de atribuciones, etc., su racionalidad fundamental consiste en que los ciudadanos estén representados por los miembros de esos órganos y que los representantes lleven ante esas instancias las preocupaciones, reclamos, problemas de los ciudadanos para que, en consecuencia, se tomen las decisiones o acuerdos a que haya lugar, para dar cauce o atención a esas demandas y se generen los equilibrios y contrapesos a la gestión del gobernante en turno, impidiendo que éste actúe de forma arbitraria, ilegal y en contra del interés de la colectividad.

Desde el punto de vista gramatical, representar se define como “sustituir a alguien o hacer sus veces, desempeñar su función o la de una entidad, empresa, etc.”.<sup>6</sup> Definición que si bien resulta escueta e ineficiente para la adecuada comprensión del concepto y alcances de un gobierno representativo, ya denota la idea de actuación de alguien en lugar de otro: en este orden, se puede afirmar que el régimen representativo es, pues, aquél en el que los representantes actúan en nombre del pueblo.

Por su parte, la doctrina ha dado en definir el término en análisis como “una de las características sustanciales de la forma de gobierno republicana. Consiste en que los gobernantes, elegidos por el pueblo, obran en su nombre desde el poder y, por tanto, lo ligan con sus actos como si éste mismo los hubiera realizado”.<sup>7</sup>

A su vez, Tena Ramírez considera que “la democracia es, pues, el gobierno de todos para beneficio de todos. Pero si todos deben recibir por igual los efectos beneficiosos del gobierno, no es posible que en las grandes colectividades modernas participen todos en las funciones del gobierno. De aquí que el pueblo designe como representantes suyos, a los que han de gobernarlo; la participación por igual en la designación de los representantes, y no el gobierno directo del pueblo, es lo que caracteriza a nuestra democracia”.<sup>8</sup>

A mayor abundamiento, Berlín Valenzuela ha señalado que mediante la representación política, “los gobernados delegan en los gobernantes las acciones y facultades decisorias para que sean ejercidas en su nombre. Esta situación da lugar al establecimiento de vínculos entre gobernantes y gober-

<sup>6</sup> Portal de la Real Academia Española en Internet (<http://lema.rae.es/drae/?val=representar>) consultada el 24 de noviembre de 2012.

<sup>7</sup> Borja, ...*Op. cit.*, pp. 1200, 1201.

<sup>8</sup> Tena Ramírez, ...*Op. cit.*, p. 98.

nados, apareciendo de esta manera los distintos mecanismos para la designación de las autoridades, surgiendo así el sufragio, cuya evidente conexión se manifiesta al tener como una de sus funciones la integración de los órganos del Estado, dentro de los cuales se encuentra el Parlamento”.<sup>9</sup>

De acuerdo con las definiciones anteriores, el sistema representativo consiste esencialmente en que, dada la complejidad y tamaño de las sociedades contemporáneas, así como la necesidad de toma de decisiones y medidas para atender la problemática que aqueja a la población, los ciudadanos eligen representantes que habrán de llevar, ante los órganos públicos de los que formarán parte, esos reclamos, para que se traduzcan en acciones para resolver los problemas públicos. Es importante destacar, en este sentido, por una parte, que en el sistema representativo la toma de decisiones públicas es de manera indirecta y, por otra, el énfasis que la doctrina hace en el aspecto electoral como elemento definitorio de la representación popular: ésta se integra a través de procesos electorales, en los que los ciudadanos eligen a sus gobernantes y representantes quienes, en ejercicio del mandato que les fue conferido, ejercen las funciones inherentes al cargo y tutelan los intereses de la ciudadanía que les confirió el cargo que desempeñan.

Es importante distinguir, sin embargo, que existe un debate teórico respecto de si los representantes que son electos por el voto popular son mandatarios de la ciudadanía y, por ende, están sujetos a sus instrucciones o, por el contrario, el voto se emite a efecto de que se integren los órganos de representación, pero una vez integrado el órgano, no existe un vínculo de subordinación de éste respecto de la ciudadanía, sino que se encuentran constreñidos al cumplimiento de las atribuciones que la ley les confiere.

Si bien la primera postura estuvo posicionada durante mucho tiempo y, de hecho, en la actualidad aún se escuchan afirmaciones en el sentido de que los representantes electos son mandatarios del pueblo y, por ende, deben ceñirse a la voluntad de éste, la teoría actual se orienta a señalar que el votante elige representantes para la integración de los órganos; sin embargo, una vez electos, los representantes quedan sujetos al cumplimiento de la ley. Ignacio Burgoa lo señala en estos términos:

...los titulares de los órganos del Estado, y entre ellos los electos por la voluntad mayoritaria del pueblo, no son mandatarios de éste ni de sus electores, y que

<sup>9</sup> Berlín Valenzuela, Francisco, *Derecho Parlamentario*, 5ª ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2003, p. 61.

su denominación como tales encierra un despropósito jurídico. En la relación entre mandante y mandatario éste actúa por instrucciones expresas de aquél o, al menos, con su autorización general para desempeñar una conducta dentro de una esfera predeterminada por el que confiere el mandato. Ahora bien, al elegirse a un funcionario público, los electores no lo instruyen ni lo autorizan para actuar. Tampoco le transmiten poderes o facultades, pues estos poderes y estas facultades están previstos en el orden jurídico como ámbitos competenciales. Las funciones del llamado “mandatario político” están prefijadas por el derecho al señalar éste la competencia para el órgano del Estado que el funcionario personifica. La elección de los titulares de los órganos estatales no es sino un acto-condición para que encarnen a éstos en el ejercicio de las funciones que tienen consignadas jurídicamente dentro de su correspondiente ámbito competencial. Los electores no transmiten nada al elegido ni éste queda sujeto o subordinado a su voluntad, sino a la de la ley. La ciudadanía designa a los funcionarios públicos de elección popular, pero no les otorga ninguna facultad, ya que ésta proviene del derecho fundamental —constitucional— o secundario —legal—. De ahí que el funcionario electo sólo debe obedecer al derecho y actuar conforme a él, obligaciones estas que proclaman el principio de legalidad en sentido lato. No hay, pues, entre electores y elegidos ninguna vinculación de mandato ni tampoco una representación de aquéllos por éstos. La representación es figurativamente de todo el pueblo sociológico y no únicamente del pueblo político y ni siquiera del grupo que dentro de él haya realizado mayoritariamente la elección. A nuestro entender, sólo así debe conceptuarse la democracia representativa que en muchas ocasiones es una mera ficción y que no corresponde a la realidad por el desajuste entre los “representantes” y la nación “representada” o importantes sectores de ella.<sup>10</sup>

En igual sentido se han pronunciado autores como Hans Kelsen, quien coincide en la naturaleza especial del mandato en materia política. Al respecto, resulta relevante el análisis que este autor plantea por cuanto a que el mandato “político” se podría traducir a un mandato en términos de la legislación civil si así lo determinara la ley. Esto refuerza el argumento que se viene señalando en el sentido de que los representantes y gobernantes electos no guardan una relación de subordinación con el electorado, sino con el ejercicio irrestricto de las atribuciones que les determina la ley.<sup>11</sup>

<sup>10</sup>. Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, 12ª ed., México, Porrúa, 1999, pp. 526, 527.

<sup>11</sup>. Kelsen, Hans, *Teoría General del Estado*, (trad. del alemán por Luis Legaz Lacambra), 2ª ed., México, Ediciones Coyoacán, 2008, pp. 400 y ss.

Personalmente, considero que el debate planteado es impreciso porque parte de una premisa incorrecta que tiene que ver con el uso o aplicación del término “mandato”. Si se aplica el concepto desde la perspectiva del Derecho Civil, es inconcuso que la persona en quien recae el mandato —mandatario—, queda sujeto a la voluntad del mandante, en la medida en que debe realizar las acciones necesarias a que haya lugar, a efecto de que se cumpla el objeto que dio origen al contrato respectivo. Se trata, en todo caso, de un acuerdo de voluntades en el que mientras que uno instruye al otro a realizar determinados actos, el otro queda sujeto a cumplirlos. No obstante, ese no es el sentido del “mandato” en el caso de representación política, pues en este caso, desde mi perspectiva y siguiendo lo apuntado por Burgoa, el mandato que se otorga es en sentido genérico de integrar la representación popular y ejercer las atribuciones que son inherentes al cargo, tutelando los intereses de la colectividad. Por el contrario, no comparto el planteamiento de Burgoa por cuanto a que no hay ningún tipo de subordinación de representantes y la ciudadanía, pues si bien es cierto que dicha subordinación no es de carácter orgánico, como se presenta al celebrar un contrato civil, es innegable que los representantes quedan sujetos al escrutinio, la vigilancia y la evaluación que pueden llevar a cabo los ciudadanos ya sea de manera directa, en tanto electores, o de manera indirecta, a través de otros órganos o dependencias a cuyo cargo se encuentra la vigilancia de que la actuación de los representantes públicos se llevó a cabo con apego al marco normativo.

Retomando el análisis sobre la forma de gobierno en México, el artículo 40 constitucional también determina que nuestro país es democrático. El término “democracia” es, quizá, uno de los más invocados por ciudadanos y funcionarios para aludir a múltiples situaciones que en no pocos casos resultan confusas y ambiguas dada su generalidad y su condición etérea, es decir, se trata de planteamientos más bien teóricos, con alta carga emotiva que no logran materializarse en los problemas concretos que enfrenta la sociedad de manera cotidiana.

Desde el punto de vista etimológico, la palabra democracia se integra de las raíces griegas *demos*, pueblo; *kratos*, poder, de lo que se puede colegir que se trata de un gobierno del pueblo, para el pueblo. Sin embargo, la doctrina ha sido prolífica al explicar las dificultades e imprecisiones que existen en cuanto a los alcances del término y de esta definición meramente etimológica. Es inconcuso que la misma es insuficiente y no refleja la totalidad de elementos inherentes a esta forma de gobierno.



Por su parte, la Real Academia Española define la democracia con dos acepciones: “doctrina política favorable a la intervención del pueblo en el gobierno; predominio del pueblo en el gobierno político de un Estado”.<sup>12</sup> Si bien estas definiciones aportan elementos relevantes para contribuir a una definición que permita la comprensión integral del término, es claro que las mismas son genéricas y escuetas. Por ejemplo, valdría la pena reflexionar en qué términos se ve favorable la intervención del pueblo, en el gobierno; de qué manera predomina el pueblo en el gobierno: con cargos públicos ocupados, con escrutinio y vigilancia de la actuación de los gobernantes y representantes, etcétera.

Por lo que se refiere al ámbito doctrinal, y como es del conocimiento general, el término democracia ha sido materia de innumerables estudios a lo largo de la historia y mientras que algunos estudiosos le reconocen ciertos atributos, otros más le reconocen otros y, en general, existe ambigüedad e indeterminación para arribar a una definición única, universalmente válida y reconocida. El caso de nuestro país no es la excepción.

Con frecuencia se escucha afirmar que México es un país democrático porque celebra elecciones libres, auténticas y periódicas, incurriendo en el error de circunscribir este atributo de gobierno al ámbito electoral. Si bien es cierto que el aspecto comicial es un pilar relevante de todo régimen democrático, no es el único ni la democracia se agota en el mismo, sino que debe ser un punto de partida que trascienda a otros aspectos de la vida nacional. Es decir, que la gestión de los gobiernos que fueron electos en condiciones de legalidad y con la manifestación libre de la voluntad ciudadana debe conducir a incrementar la calidad de vida para todo individuo que se encuentra en territorio nacional, en términos económicos, de igualdad y seguridad jurídica, esencialmente.

Es este el sentido en el que se encuentra planteado el artículo 3º de nuestra Ley Fundamental al determinar las características con que debe contar el sistema educativo del país, pues establece categóricamente que dicho sistema debe ser democrático, considerando a la democracia no solamente 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.

<sup>12</sup>. Portal de la Real Academia Española en Internet (<http://lema.rae.es/drae/?val=democracia>) consultada el 24 de noviembre de 2012.

A mayor abundamiento, Robert Dahl ha expuesto lo siguiente:

[su perspectiva sobre el proceso democrático] es una visión de un sistema político cuyos miembros se consideran unos a otros iguales, son colectivamente soberanos y poseen todas las capacidades, recursos e instituciones necesarios para autogobernarse. [...] El proceso democrático es superior por lo menos en tres sentidos a otras formas factibles de autogobernarse. En primer lugar, promueve la libertad como no puede hacerlo ninguna otra opción factible: libertad en cuanto a la autodeterminación individual y colectiva, en cuanto al grado de autonomía moral que estimula y permite, así como es lo que atañe a toda una serie de libertades más específicas inherentes al proceso democrático o precondiciones de su existencia, o que existen porque las personas que apoyan la idea y la práctica del proceso democrático también se sienten inclinadas —y éste es un hecho histórico evidente— a conceder su generoso apoyo a otras libertades. En segundo lugar, el proceso democrático promueve el desarrollo humano, sobre todo en lo tocante a la capacidad para ejercer la autodeterminación, la autonomía moral y la responsabilidad por las propias elecciones. Por último, es la forma más segura (aunque en modo alguno sea perfecta) de que disponen los seres humanos para proteger y promover los intereses y bienes que comparten con otros seres humanos.<sup>13</sup>

En sentido semejante se ha pronunciado Giovanni Sartori al señalar que “el término democracia desde siempre ha indicado una entidad política, una forma de Estado y de gobierno, y así ha permanecido como la acepción primaria del término. [...] Si no existe democracia en el sistema político, las pequeñas democracias sociales y de fábrica corren el riesgo, a cada momento, de ser destruidas o amordazadas. Por ello, “democracia” sin adjetivos se entiende como democracia política. Entre ésta y las otras democracias, la diferencia es que la democracia política es supraordenada y condicionante, y las otras son subordinadas y condicionadas. Si falta la democracia mayor, con facilidad faltan las democracias menores, lo cual explica por qué la democracia ha sido siempre un concepto preeminentemente desarrollado y teorizado como sistema político”.<sup>14</sup>

Pero Sartori va incluso más allá, pues no se limita a una mera definición de la democracia en tanto forma de gobierno o de régimen político, sino

<sup>13</sup> Dahl, Robert A., *La democracia y sus críticos*, (trad. de Leandro Wolfson), Buenos Aires, Paidós, 2002, p. 373.

<sup>14</sup> Sartori, ... *Op cit.*, pp. 23 y ss.

que plantea puntualmente los que, en su perspectiva, son algunos de sus elementos fundamentales. Destaca, por ejemplo, el análisis que plantea respecto de la formación de opinión pública; el papel de los medios masivos de comunicación, considerados frecuentemente como líderes o formadores de opinión; la participación ciudadana; así como el poder del voto para controlar gobernantes, entre otros.<sup>15</sup>

En todo caso, es importante destacar, nuevamente, el énfasis que tiene el aspecto electoral en la determinación de la cualidad democrática de un gobierno. Las características y atributos de gobierno que hasta el momento se han expuesto ponen de manifiesto la relevancia de los comicios y la participación de los ciudadanos para la integración de los órganos de Poder público.

Por lo expuesto hasta ahora, se puede colegir que la democracia es una forma de gobierno en la que los ciudadanos participan activamente para integrar los órganos de Poder público y de representación popular a través del voto universal, libre, secreto y directo; y que la gestión de esos representantes y gobernantes se traduce en acciones que mejoran la calidad de vida de todos los individuos del Estado, en igualdad de condiciones y de oportunidades y, además, se cuenta con leyes e instituciones para dirimir controversias y hacer valer los derechos y garantías que otorgan la Constitución y las leyes.

En relación con el carácter federal del gobierno y del Estado mexicano, es de señalar que éste se refiere al hecho de que las entidades federativas son libres y soberanas en lo relativo a su régimen interior, pero a la vez, existen casos o rubros respecto de los cuales forman parte de una gran unión —Federación— que se integra de la suma de todas las entidades del país, generando así lo que la doctrina ha dado en llamar en el ámbito federal, el ámbito local y el nacional. En este orden de ideas, algunos planteamientos naturales respecto de este tema se refieren a cuáles son los temas que se consideran como inherentes de la esfera interna de las entidades federativas; cuáles forman parte de la Federación; en qué casos o bajo qué circunstancias o en qué rubros existe coordinación entre Federación y entidades federativas, entre otras. Al respecto, los artículos 117, 118, 119, 120, 121, 122 y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos resultan ilustrativos respecto del ámbito competencial de las entidades federativas y la Federación respecto de múltiples temas, como la organización de los Poderes Públicos

<sup>15</sup> *Íbidem*, pp. 87-131.

Ejecutivo, Legislativo y Judicial, la organización de la función Electoral local, restricciones a los estados, entre otras. No obstante, es innegable que se requiere un análisis pormenorizado y exhaustivo de los alcances del régimen federal y sus características, a efecto de determinar el sentido de la forma de gobierno de nuestro país.

Sobre este tema se han pronunciado múltiples autores, entre ellos el Ministro José Ramón Cossío, quien señala lo siguiente:

Por lo que toca al elemento estructural, en el artículo 40 de la Constitución se define al estado mexicano como federal, lo cual significa, dicho de manera breve, que se postula un orden compuesto por normas que son válidas en todo el territorio nacional y por normas cuyo ámbito espacial se reduce a ciertas porciones de ese territorio. Al primer tipo de orden se le denomina federal, y a los segundos locales, mismos que pueden ser estatales, del Distrito Federal o municipales. La mera existencia de diversos órdenes no basta para integrarlos en un orden normativo, pues como puso de manifiesto Kelsen desde 1927, en todo sistema federal es necesario una constitución u orden jurídico total que determine la validez común de tales órdenes parciales —el federal y los locales— y se integre unitariamente. De no existir ese orden total, sería preciso concluir que los distintos órdenes parciales (sean federal o locales) no forman parte del mismo sistema normativo sino, posiblemente, que cada uno de ellos deba ser considerado por separado. [...] El profesor Schmill ha identificado ciertas funciones como propias del orden total mexicano, en tanto —realizadas por órganos federales o locales— su ejercicio afecta a las normas constitucionales y no pueden asignarse a ninguno de los órdenes parciales.<sup>16</sup>

Siguiendo a Cossío, uno de los elementos definitorios del sistema federal es el ámbito de validez de las normas: mientras que existen normas que aplican para todo el territorio nacional, hay otras que únicamente son válidas en ciertos territorios (régimenes parciales) y hay uno más, que con independencia de que se ejerza por órganos federales o locales, tienen incidencia sobre normas constitucionales y, por ende, tienen un alcance superior. De ahí que se le denomine como régimen total o nacional.

En el mismo sentido, a juicio de Tena Ramírez, “en la federación los Estados miembros pierden totalmente su soberanía exterior y ciertas facultades

<sup>16</sup> Cossío Díaz, José Ramón, “Artículo 105 constitucional”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), *Derecho Procesal Constitucional, Tomo II*, 5ª ed., México, Porrúa, Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2006, pp. 973, 974.

interiores en favor del gobierno central, pero conservan para su gobierno propio las facultades no otorgadas al gobierno central. Desde este punto de vista aparece la distribución de facultades como una de las características del sistema que estudiamos, el cual consagra predominantemente —según palabras de Wheare— una división de poderes entre las autoridades federales y regionales, cada una de las cuales, en su respectiva esfera, está coordinada con las otras e independiente de ellas”.<sup>17</sup>

Rodrigo Borja, por su parte, coincide con los autores anteriormente citados, al afirmar que

Son Estados federales aquellos en los que coexisten normas jurídicas válidas para todo su territorio y otras que sólo rigen en las unidades territoriales que integran la federación. En esta forma de Estado el ejercicio del poder político es compartido por los órganos centrales de gobierno —gobierno federal— y por los gobiernos locales o descentralizados, de acuerdo con la distribución de competencias que señala la Constitución federal. [...] En la federación existen, por tanto, dos niveles de autoridad: el de alcance nacional, que forma un circuito central de gobierno, y el de alcance regional, compuesto por los gobiernos seccionales autónomos, cada uno de los cuales ejerce poder sobre su respectiva circunscripción territorial. Las personas, por consiguiente, están sometidas, según los diferentes asuntos, a dos órdenes legales distintos: al de la federación y al de la unidad territorial en la que viven o en la que realizan sus actos. Y aunque las leyes de las circunscripciones territoriales descentralizadas no pueden contradecir a las normas federales —y hay un mecanismo de control de la constitucionalidad de aquéllas a cargo de la Corte Suprema de Justicia federal o de un tribunal constitucional— ellas tienen amplia autonomía para reglar los asuntos de su competencia.<sup>18</sup>

Por los planteamientos anteriores se puede advertir que el sistema federal consiste en una distribución de las atribuciones de las entidades federativas cuando funcionan en su ámbito interno, y cuando funcionan de manera conjunta, integrando justamente la Federación, entendida, en este caso, como unión. Es, en todo caso, la unión de las entidades federativas respecto de ciertos rubros o temas, pero la división o la separación para el funcionamiento individual de cada una de ellas, respecto de otros; todo

<sup>17</sup>. Tena Ramírez, ...*Op. cit.*, p. 113.

<sup>18</sup>. Borja, Rodrigo, *Enciclopedia de la Política, Tomo I (A-G)*, 3ª ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2003, p. 609.

ello, con estricto apego a la Constitución, la cual señala de manera puntual qué atribuciones corresponden a los estados, cuáles a la Federación y qué restricciones existen a la actuación de las propias entidades federativas. Cossío es categórico al señalar como criterio orientador de esta separación o unión el ámbito de validez de los sistemas normativos y, más aún, el apego a la Constitución.

A propósito de nuestro objeto de estudio —federalización o nacionalización del ejercicio de la función Electoral— el análisis anterior resulta pertinente porque pone de manifiesto que las entidades federativas son reconocidas como libres, autónomas y con determinados ámbitos de competencia en su régimen interior, pero a la vez, integrantes de la Federación.

Ahora bien, como se señaló en el apartado introductorio de este trabajo, los artículos 115, 116 y 122 constitucionales se refieren a la organización jurídico política de las entidades federativas y del Distrito Federal. En primera instancia, el artículo 115 constitucional determina que los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre.

Por su parte, el artículo 116 del mismo ordenamiento, relativo a las entidades federativas, determina en la fracción IV el contenido mínimo indispensable de las leyes electorales, de lo que destaca lo siguiente:

- a) Las elecciones de gobernadores, legislaturas locales y de ayuntamientos deben realizarse mediante sufragio universal, libre, secreto y directo;
- b) La existencia de autoridades electorales que rijan su actuación bajo los principios de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad y objetividad;
- c) Las autoridades a cuyo cargo se encuentre la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, deben gozar de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones.

Finalmente, el artículo 122 de la Norma Fundamental, relativo a la organización jurídico política del Distrito Federal señala en el Apartado C, Base

Primera, fracción V, inciso f), que es atribución de la Asamblea Legislativa la de expedir las disposiciones que garanticen en el Distrito Federal elecciones libres y auténticas, mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, sujetándose a las bases que establezca el Estatuto de Gobierno.

Las disposiciones anteriores se ven robustecidas aún más, si se hace una lectura integral, armónica y sistemática con lo dispuesto por el artículo 41 del mismo ordenamiento, el cual determina la organización político electoral del país, en el ámbito federal y define la organización de procesos electorales como una función estatal prioritaria, lo cual tiene sentido si no se pierde de vista la relevancia de los comicios para la gobernabilidad del país y la integración de los órganos de representación popular.

Como se puede observar, las disposiciones referidas constituyen un entramado normativo e institucional que dotan de sentido la forma de gobierno y de Estado de nuestro país: tanto la Federación como las entidades federativas se rigen por gobiernos republicanos, representativos y democráticos, en claro respeto y observancia de sus ámbitos de competencia, característica inherente al régimen federal.

## **2. Evolución y naturaleza de la función Electoral en México**

Según se analizó en el apartado precedente, la función Electoral desempeña un papel determinante en la configuración del Estado mexicano y la gobernabilidad democrática e institucional del país. Siendo esto así, a continuación se procede a analizar de forma sucinta algunos de los aspectos más relevantes sobre cuál ha sido la evolución de esta función estatal y cuál es su naturaleza, la racionalidad de que existan autoridades electorales federales y locales y su configuración actual.

Si bien desde la época posrevolucionaria México ha tenido una tradición electoral, en la medida en que los cargos de representación popular se han renovado mediante elecciones, en esa época dichos procesos electorales estaban lejos de ser universales, libres y auténticos: En primera instancia, únicamente tenían derecho al sufragio los hombres libres que fueran propietarios, lo que descartaba a la gran mayoría de individuos; por otra parte, las mujeres estaban proscritas del ejercicio de cualquier derecho de índole política electoral y, en cuanto a la celebración de las elecciones, éstas se organizaban y calificaban por el aparato gubernamental y de Estado, situación que hoy en día resulta inconcebible.

Conforme transcurrió el tiempo, si bien hubo avances significativos en materia político electoral, como el reconocimiento del derecho de la mujer a votar y ser votada a cargos de elección popular en 1953, y la constitucionalización de los partidos políticos en 1977, así como la implementación del principio de representación proporcional como criterio para la integración de la Cámara de Diputados en ese mismo año; en materia de organización y calificación de los procesos electorales, hasta antes de esta importante reforma, la de 1977, no se mostraban avances relevantes que proporcionaran a la ciudadanía garantías de imparcialidad o autonomía. Por el contrario, como es del conocimiento general, la organización y calificación de las elecciones estaba a cargo de la Secretaría de Gobernación y de la Cámara de Diputados, esta última erigida en Colegio Electoral. Si bien a partir de esta reforma, la Secretaría de Gobernación, por conducto de la Comisión Federal Electoral, continuaba teniendo control absoluto del ejercicio de esta función, se incorporaron diversos elementos de contrapeso.

Es importante destacar, asimismo, que aun cuando la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977 ya preveía un incipiente sistema de medios de impugnación, éste era altamente ineficiente, pues el órgano sustanciador y resolutor de las controversias era la Cámara de Diputados, un órgano partidista con mayoría hegemónica de una sola fuerza política. Y aunque algunos procedimientos se interponían ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, aún ese órgano, que conforma otro de los Poderes de la Unión, sus integrantes también se encontraban a merced del poder hegemónico del partido político gobernante, por lo que los promotores de dichas controversias no contaban con garantía alguna de imparcialidad y objetividad de las resoluciones.

Al respecto, Becerra, Salazar y Woldenberg han expuesto lo siguiente:

Si la característica central de la legislación de 1946 era la centralización de atribuciones, a partir de 1977 la Secretaría de Gobernación, todavía con un papel hegemónico, se encuentra acompañada de otros elementos y ciertas restricciones en el órgano electoral. [...] La CFE prepararía, desarrollaría y vigilaría el proceso electoral; quedaba a cargo del otorgamiento de las prerrogativas a los partidos y a las asociaciones políticas; resolvía sobre los convenios de fusión, frente y coalición; dictaba los lineamientos para actualizar y depurar el padrón, así como para trazar los 300 distritos de mayoría relativa; estaba a cargo de la integración de las comisiones locales y distritales; aplicaba y acordaba la fórmula electoral mediante la cual se asignarían los diputados de representación propor-



cional; investigaba los actos violatorios a la legalidad que hubieran ocurrido en el proceso electoral, así como sustanciaba y resolvía en torno a los recursos que se le presentaran, etcétera.<sup>19</sup>

En cuanto a la litigiosidad de los procesos electorales y medios de impugnación para controvertir actos y resoluciones relativos a la materia Electoral y, primordialmente, los relacionados con la organización y desarrollo de los procesos electorales, los autores en cita han referido que

La reforma de 1977 dio pie a un incipiente sistema contencioso electoral; un “sistema” porque se precisa en la Constitución y en la ley secundaria la naturaleza y los alcances de las investigaciones electorales que debía hacer la Suprema Corte; además se establecieron diversos “escalones” de impugnación, que iban desde la casilla, los distritos y llegaba a la calificación que realizaba el Colegio Electoral. Es decir, los partidos se hacían de diferentes instrumentos para impugnar y reclamar derechos en los diferentes puntos del proceso electoral. Se trataba de recursos de inconformidad, protesta, queja, revocación, revisión y además, del recurso de reclamación que se debía interponer ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ahora bien, esos dispositivos legales tienen el mérito de haber sentado las primeras bases para la construcción del sistema jurisdiccional que se constituiría después; sin embargo, no representaba, ni con mucho, una verdadera garantía jurídica para los partidos.<sup>20</sup>

Si bien, como se puede apreciar, ya para entonces se daban avances importantes en el desarrollo democrático del país y para acotar, al menos de forma incipiente, el poder de la autoridad electoral federal, es inconcuso que la misma no podía considerarse independiente o autónoma, y menos aún, imparcial. El hecho de que el órgano electoral se integrara por funcionarios de gobierno —en ese entonces aún hegemónico— y la representación de los partidos políticos ante dicha instancia resultaba desproporcionada e inequitativa<sup>21</sup> generaba

<sup>19.</sup> Becerra, Ricardo, *et. al.*, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y arena, 2000, pp. 117, 118.

<sup>20.</sup> *Ibidem.*, pp. 121, 122.

<sup>21.</sup> Es importante no perder de vista el hecho de que la Comisión Federal Electoral admitía representantes de partidos políticos, a razón de un representante por cada 3% de votación obtenida, de manera que el Partido Revolucionario Institucional alcanzaba hasta 16 representantes, mientras que había fuerzas políticas que apenas alcanzaban representación. (*Cfr.* México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Evolución histórica de las autoridades electorales federales en México*, México, Centro de Capacitación Judicial Electoral, 2010, [http://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/presentaciones\\_capacitacion/evolucion\\_autoridades.pdf](http://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/presentaciones_capacitacion/evolucion_autoridades.pdf), consultada el 23 de noviembre de 2012).

suspicias entre la ciudadanía y los procesos electorales estaban cargados con un alto grado de desconfianza. En efecto, el hecho de que el gobierno fuera el encargado de la organización de los procesos electorales para la integración de la representación popular y para la elección del próximo Presidente de la República hacía nugatoria cualquier expectativa de imparcialidad en su actuación y, por ende, los partidos opositores, en ese entonces minoritarios, tenían muy pocas oportunidades de acceder a cargos electivos.

De hecho, es importante hacer notar que en las Legislaturas de 1973, 1976 y 1979, en este último año ya aprobada la reforma mediante la cual se implementó el principio de representación proporcional como criterio rector en la integración de la Cámara de Diputados, los partidos políticos de oposición al Partido Revolucionario Institucional tuvieron un número mínimo de legisladores. A manera de ejemplo, el Partido Acción Nacional, de contar con 25 diputados federales en 1973, pasó a 43 en 1979, 39 de los cuales fueron designados por representación proporcional. Casos semejantes se advierten para los otrora partidos Popular Socialista y el Auténtico de la Revolución Mexicana, mientras que otros más, como los otrora partidos Demócrata Mexicano, Comunista de México y Socialista de los Trabajadores alcanzaran representación ante el órgano legislativo hasta 1979, bajo el principio de representación proporcional.<sup>22</sup>

Si bien los partidos políticos de oposición estaban logrando mayores espacios, así como equilibrios, contrapesos y en algún grado, la democratización del órgano electoral, los avances eran lentos y paulatinos y la situación del país era apremiante: la desconfianza ciudadana se incrementaba; las instituciones se encontraban severamente deterioradas en cuanto a su confiabilidad; en suma, el sistema político se encontraba en una severa crisis y los avances que se estaban logrando no eran suficientes ni para revertir la crisis política que estaba en curso, ni para emprender el rumbo de desarrollo democrático, político e institucional que el país requería de manera urgente.

Después de la ley de 1977, la gran reforma política que tuvo lugar en materia de autoridades electorales fue la de 1990, mediante la cual se creó el Instituto Federal Electoral, que si bien ya se reconocía como un órgano especializado en materia Electoral, aún tenía alta injerencia gubernamental.

Al respecto, no debe pasar desapercibido que el proceso electoral de 1988 fue uno de los más concurridos y controvertidos de la historia polí-

<sup>22</sup> Cfr. Becerra, ... *Op. cit.*, p. 141.

tico electoral y los partidos de oposición acusaron al gobierno de fraude electoral. El alto grado de inconformidad sobre el resultado de la elección presidencial; la falta de instituciones autónomas e imparciales para organizar los procesos e, incluso, para recurrir los resultados y la polarización y encono social, agravó la crisis política y motivó la reforma mediante la cual se dio origen al Instituto Federal Electoral. Al respecto, Becerra, Salazar y Woldenberg sostienen que “el edificio creado en 1977 había sido desbordado; la actuación de la autoridad electoral había arrojado una enorme sombra de duda e inconformidad acerca del triunfo del PRI. [...] En septiembre de 1988, a manera de respuesta y en un intento por tomar la iniciativa política más allá del conflicto, Carlos Salinas, a la sazón presidente electo, convocó a todas las fuerzas políticas y a la sociedad civil, a debatir alrededor de cuatro temas en torno a los cuales podemos fortalecer el consenso: [...] Segundo: fortalecimiento de la organización y la participación ciudadana, mediante las simplificaciones de los procesos electorales, para consolidar los avances democráticos, incluyendo la posibilidad de reformas legales en su caso...”<sup>23</sup>

Entre los aspectos más relevantes de la reforma, se encontraron la previsión de que los responsables de la organización y vigilancia de los procesos electorales son los órganos del Estado con la intervención de los partidos políticos y de los ciudadanos; el organismo encargado de este proceso debe ser de carácter público, dotado de autoridad, profesional, autónomo en sus decisiones.<sup>24</sup> No obstante, el Instituto Federal Electoral era encabezado aún por el Secretario de Gobernación y las elecciones eran calificadas por la Cámara de Diputados, erigida en Colegio Electoral.

Por lo que se refiere al ámbito de las entidades federativas, es importante señalar que en ese entonces se regían por un sistema semejante: autoridades electorales con alta injerencia gubernamental, aunado al hecho de que las entidades federativas estaban gobernadas también por el entonces partido hegemónico. De hecho, no debe perderse de vista el hecho de que fue hasta 1989 cuando un partido político opositor, el Partido Acción Nacional, ganó la gubernatura de Baja California.

La siguiente gran reforma política fue la que tuvo lugar entre agosto y noviembre de 1996, y entre cuyos objetivos estuvo el fortalecimiento de las autoridades electorales. Esta reforma es considerada como emblemática y

<sup>23</sup>. *Íbidem.*, pp. 211 y ss.

<sup>24</sup>. *Íbidem.*, p. 240.

como un parteaguas en el desarrollo político electoral del país, porque con la misma se logró la total autonomía e independencia del Instituto Federal Electoral con la salida del Secretario de Gobernación del órgano superior de dirección; la paridad en las representaciones partidarias: un representante por cada partido político con registro y uno por cada Grupo Parlamentario; la implementación del principio de representación proporcional para la integración del Senado de la República y, en lo relativo al ámbito jurisdiccional, el Tribunal Electoral se incorporó al Poder Judicial de la Federación, con lo que dejó de ser un Tribunal administrativo, y se creó la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral con lo cual se establecieron mecanismos y procedimientos conforme a los cuales se podrían recurrir actos y resoluciones relativos tanto a los procesos electorales como a la actuación de la autoridad en general e, incluso, para la defensa de los derechos político electorales del ciudadano, rubro que hasta entonces había sido soslayado en la legislación.

Todo lo anterior constituyó un entramado normativo e institucional que generó condiciones para que en la elección presidencial de 2000 se produjera la alternancia en el Poder Ejecutivo Federal y, posteriormente, en 2012 hubiera una nueva alternancia. Los procesos electorales son más competitivos, reñidos y concurridos por la ciudadanía, de manera que se han generado, a la vez nuevos retos, nuevos temas de debate que deben atenderse para garantizar que se siga avanzando en el proceso de desarrollo democrático del país.

Con motivo de la reforma política de 1996, las entidades federativas debieron adecuar su legislación secundaria a efecto de incorporar a su ordenamiento las previsiones de la misma y que consistieron, esencialmente, en dotar de autonomía a sus autoridades electorales y generar condiciones de equidad para la organización y desarrollo de los procesos electorales.

No obstante los beneficios innegables del sistema político electoral configurado con motivo de la reforma política de 1996, a casi dos décadas de su entrada en vigor, es necesario reflexionar en torno a la pertinencia de replantear los objetivos del sistema político y, de acuerdo con éstos, diseñar las normas e instituciones para garantizar su eficiencia y operatividad, en el entendido de que cualquier reforma que se lleve a cabo o política que se implemente debe ser producto de necesidades reales del país y no sólo obedecer a coyunturas políticas o actitudes de determinados actores políticos.

Lo anterior es relevante, si no se pierde de vista el hecho de que la reforma electoral que se llevó a cabo en 2007–2008 tuvo la finalidad de corregir algunas de las vicisitudes o eventualidades que se suscitaron en el proceso electoral de 2006. Como es del conocimiento general, un partido político y su entonces candidato a la Presidencia de la República acusaron condiciones de inequidad en la contienda, gasto excesivo de sus contrincantes, primordialmente en lo relativo a medios de comunicación; así como intervención indebida del entonces Presidente de la República en el proceso electoral.

La reforma referida consistió, esencialmente, en establecer la exclusividad del Instituto Federal Electoral para la adquisición de tiempos aire en radio y televisión para partidos políticos y autoridades; establecer reglas para garantizar la imparcialidad de los funcionarios públicos y transparencia en el manejo de los recursos a su cargo; la creación de los procedimientos especial y ordinario sancionador para que la autoridad pueda conocer de diversas infracciones e irregularidades; así como la atribución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de determinar la inaplicación de disposiciones legales cuando éstas resulten contrarias a la Constitución.<sup>25</sup> No pasa desapercibido, sin embargo, que los temas que quedaron plasmados en el decreto de reformas no fueron los únicos materia de discusión. Otro de los temas que se debatieron fue el relativo a la nacionalización de la función electoral, entendida como la supresión de los órganos electorales en su configuración actual para crear un órgano único de carácter nacional a cuyo cargo se encontraría la organización de la totalidad de procesos electorales en el país, ya fueran federales, estatales o municipales. La racionalidad de estas propuestas obedeció a un intento de descalificar el trabajo de los órganos electorales, arguyendo un presunto costo elevado y otros planteamientos, carentes de racionalidad y sentido, como se analizará más adelante. El argumento que subyacía a estas propuestas era la inconformidad con las autoridades electorales por su desempeño, en virtud de que los resultados electorales no resultaban favorables a determinados actores políticos.

Si bien la reforma electoral de 2007–2008 logró atender las vicisitudes que se generaron con motivo del proceso electoral de 2006, lo cierto es que

25. México, Secretaría de Gobernación, *Decreto que reforma los artículos 60., 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Diario Oficial de la Federación, 13 de noviembre de 2007, Primera Sección, pp. 2 y ss. ([http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_178\\_13nov07.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_178_13nov07.pdf)) consultada el 23 de noviembre de 2012.

las modificaciones practicadas fueron más bien de carácter coyuntural pero, a mi juicio, subsiste la necesidad de llevar a cabo una evaluación exhaustiva y pormenorizada del sistema político electoral del país, de sus instituciones y analizar la pertinencia o viabilidad de adecuarlo a las circunstancias imperantes. A manera semejante a las circunstancias críticas que motivaron y propiciaron la reforma de 1996, me parece que actualmente es un momento de llevar a cabo esa evaluación, a efecto de garantizar que el sistema electoral del país siga respondiendo a las necesidades y expectativas de la población y del régimen democrático. No debe perderse de vista, por ejemplo, que la impugnación interpuesta por el otrora candidato presidencial del Movimiento Progresista en la elección de 2012 versó sobre temas que ponen de manifiesto la crisis del sistema político y que ameritan análisis y eventual atención legislativa: rebase de topes de gastos de campaña; compra y coacción del voto; despliegue excesivo y contenido de la propaganda electoral; entre otros.<sup>26</sup>

Sin embargo, como se refirió con anterioridad, cada proceso electoral presenta peculiaridades, eventualidades, circunstancias inherentes a la dinámica social y la evolución de las instituciones; pero ello no es justificación suficiente para que cada proceso electoral motive reformas circunstanciales o de coyuntura, sino que, como la de 1996, la reforma que eventualmente se lleve a cabo debe replantear el sistema político y sentar las bases para que, a partir de las mismas, se genere un nuevo pacto que se traduzca en el fortalecimiento democrático del país. Para ello, deben abordarse diversos rubros, entre otros, el que en esta ocasión es nuestro objeto de estudio: la pertinencia, conveniencia o viabilidad de nacionalizar el ejercicio de la función Electoral en el país.

### **3. Iniciativas de nacionalización de la función Electoral en México**

Como se ha expuesto en los apartados precedentes, la forma de gobierno en nuestro país tiene una fuerte proclividad a la función Electoral como mecanismo para la renovación de los órganos de poder público mediante el voto mayoritario de la ciudadanía. Conforme la sociedad mexicana ha evolucionado

<sup>26</sup> México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, “Coalición ‘Movimiento Progresista’ vs. Consejo General del Instituto Federal Electoral y otra, Juicio de Inconformidad”, Exp. No. SUP-JIN-359/2012, 30 de agosto de 2012. ([http://www.te.gob.mx/Informacion\\_juridiccional/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JIN-0359-2012.pdf](http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JIN-0359-2012.pdf)) consultada el 23 de noviembre de 2012.

nado y los procesos electorales han devenido más competitivos, reñidos y concurridos en cuanto a participación ciudadana, tanto el grado de conflictividad como el surgimiento de temas que ameritan análisis y eventual atención legislativa se ha incrementado, dando lugar así a múltiples propuestas sobre la forma en que diversos actores visualizan o estiman que el sistema político electoral debiera ser, o los elementos o características con los que debiera contar. Una de esas propuestas es la relativa a concentrar el ejercicio de la función Electoral del país en un órgano único a cuyo cargo estaría la organización de la totalidad de procesos electorales en México, suprimiendo así tanto al Instituto Federal Electoral como a los órganos electorales locales.

Sin embargo, como ya también se refirió, las propuestas de reforma electoral deben tener como eje rector el principio de idoneidad y necesidad y no únicamente atender a un aspecto coyuntural o al mero punto de vista de un actor o grupo político. En efecto, como se ha puesto de manifiesto en los últimos años, determinados actores políticos han hecho de la descalificación a las instituciones electorales un modo cotidiano de proceder, máxime cuando los resultados electorales no les han sido favorables y, en su intento de desprestigiar la labor de dichos órganos, han presentado propuestas que van desde la destitución de sus integrantes, hasta la desaparición de los mismos. Sin embargo, como también se ha referido con anterioridad, las reformas deben ser producto de un análisis exhaustivo y pormenorizado sobre la idoneidad y viabilidad de la medida propuesta y no por atender a una mera coyuntura o voluntad de determinados actores políticos. En la especie, resultaría necesario dar respuesta a planteamientos como cuál es el objeto de la propuesta; qué problema se pretende resolver; qué otras medidas podrían resolver el problema detectado; cuál es la incidencia o los efectos de la reforma propuesta en el sistema político electoral y en la vida nacional en su conjunto, entre otros.

A propósito de lo anterior, resulta relevante el caso de la iniciativa que el 7 de octubre de 2010 presentó el entonces diputado Samuel Herrera Chávez, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, mediante la cual propuso la creación del denominado “Instituto Nacional de Elecciones”.

Previo al análisis de dicha iniciativa, es importante señalar que desde la elección de 2006 existieron fuerzas políticas que llevaron a cabo importantes actos de difusión de mensajes de descalificación del desempeño de la autoridad electoral e, incluso, se asumió una actitud de colocarse al mar-

gen de las instituciones, desconociendo a los gobernantes y representantes electos y, en general, contribuyendo a una situación de encono y polarización social. De manera semejante ocurrió en el proceso electoral de 2009, año en el que ante el descenso de algunas fuerzas políticas en la preferencia ciudadana, su reacción fue la de descalificar a las autoridades electorales, federal y locales, y colocar en la mesa de debate la idea de crear un órgano único en materia Electoral de carácter nacional, suprimiendo todos los demás, basándose para ello en argumentos relacionados con el aparente alto costo de los Institutos Electorales; que su función se concentra en determinados periodos, por lo que podrían ser temporales; la multiplicidad de procesos electorales que se llevan a cabo en todo el país, lo que genera hartazgo en la ciudadanía, entre otros.

Por lo que se refiere a la iniciativa, y una vez analizado el contexto en el que la misma fue circunscrita, me parece oportuno analizar las razones en las que se sustentó la propuesta, a efecto de poder determinar su viabilidad o las implicaciones que la implementación de una política de esta naturaleza conllevaría para el país. De la revisión del documento de mérito, se advierte que al presentar la iniciativa en comento, el Diputado Herrera Chávez sostuvo lo siguiente:

Durante largos periodos las estructuras encargadas de la organización de los comicios encaminados a la renovación de los poderes estatales, permanecen inactivas, convirtiéndose en burocracia administrativa para la economía del país. No obstante lo anterior el Instituto Federal Electoral se ha consolidado como la institución con mayor aceptación en materia de organización de elecciones con funciones primordiales en los procesos electorales locales, como lo son: la administración y control del Registro Federal de Electores, la expedición y control de las credenciales para votar con fotografía, y la delimitación de las secciones electorales, entre otras.

En la pasada reforma electoral se modificaron diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, las Constituciones locales de las entidades federativas y las leyes electorales locales; reformas a través de las que se dispuso un nuevo marco normativo electoral, que contempla diversas instituciones jurídicas para la renovación el sistema electoral tales como:



- Constituir al Instituto Federal Electoral como autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión, en todos los ámbitos, prohibiendo la contratación por persona diversa, de propaganda dirigida a influir en las preferencias electorales.
- Que los partidos políticos tengan derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social.
- Que las autoridades electorales, administrativas y jurisdiccionales, solo puedan intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que establezcan la Constitución y las leyes aplicables.
- Nuevas normas en materia de fiscalización de los recursos ejercidos por los partidos políticos.
- La regulación de las precampañas electorales.
- Las restricciones a la Propaganda gubernamental durante campañas electorales.
- Así como disposiciones de un nuevo régimen sancionador electoral.

Además se dispuso una facultad trascendental para nuestro sistema electoral que consiste en que el Instituto Federal Electoral tenga la posibilidad de organizar los procesos electorales locales en los términos que establezca la legislación aplicable, condicionando solamente dicha atribución a la celebración de un convenio entre el IFE y las autoridades competentes en las entidades federativas. La modificaciones señaladas permiten dar paso a la institucionalización de un órgano constitucional autónomo, encargado de la organización de los procesos electorales con motivo de la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo en los ámbitos federal y estatal, así como los integrantes de los ayuntamientos en el país.

La institucionalización de dicho organismo permitirá acotar las formas de intervención de diversos intereses económicos y políticos, que influyen de facto al interior de los organismos electorales locales, consiguiendo así la consumación de los principios constitucionales de elecciones libres y auténticas.

Sin duda se debe hablar entonces de un “Instituto Nacional de Elecciones”, como el organizador de los procesos electorales en los ámbitos federal, estatal y municipal, para alcanzar a través de éste, el propósito fundamental de nuestra Constitución; elecciones libres y democráticas.

[...]

El “Instituto Nacional de Elecciones” como una respuesta a las exigencias ciudadanas de contar con una institución electoral imparcial, debe brindar plena certeza de transparencia y legalidad a los partidos en contienda y a los ciudadanos en general, permitiendo la democratización del país y erradicando la desconfianza y sospecha que rodea a los procesos electorales sobre todo a nivel local.<sup>27</sup>

Como se advierte de la transcripción anterior la propuesta de creación de un “Instituto Nacional de Elecciones” se fundamenta primordialmente en el aparente costo excesivo de los Institutos Estatales Electorales, así como la presunta intervención o injerencia de intereses económicos y políticos en dichos organismos, y la finalidad de dicho Instituto sería consumir los principios de elecciones libres, auténticas y democráticas, eliminando la desconfianza que subsiste en los procesos electorales locales.

La propuesta planteada por la iniciativa en comento debe ser tomada con mucha reserva, en mi opinión resulta improcedente, no sólo porque violenta gravemente el Pacto Federal previsto en la Constitución General de la República, sino además, porque parte de premisas falsas e inexactas que, tener por ciertas constituiría un grave retroceso en el proceso de democratización de las entidades federativas y del país en su conjunto.

Por lo que se refiere al Pacto Federal, como se analizó de manera exhaustiva en el apartado 1, la Norma Fundamental establece que nuestro país tiene un gobierno basado en un régimen federal, basado en ámbitos competenciales específicos para cada demarcación territorial. En este sentido, el mismo texto constitucional determina que las entidades federativas habrán de emitir, de acuerdo con su Constitución local y su cultura interna la legislación que regule su régimen interior, incluido el ámbito electoral. Ello es relevante, porque como es del conocimiento general, existen entidades federativas, como Oaxaca, cuyos procesos electorales se basan mayoritariamente en el criterio de usos y costumbres y, en general, las Legislaturas estatales se encuentran facultadas para expedir los ordenamientos a que haya lugar para regular su régimen interior, sin más límite que no contravenir el Orden Jurídico nacional.

<sup>27</sup>. México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Iniciativa con proyecto de Decreto que reforma los artículos 41 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Diputado Samuel Herrera Chávez, del Grupo Parlamentario del PRD, 7 de octubre de 2010. (<http://gaceta.diputados.gob.mx>), consultada el 23 de noviembre de 2012.

Por otra parte, como también se analizó al abordar lo relativo a los artículos 115, 116 y 122 constitucionales, es de gran trascendencia para el país que cada entidad federativa cuente con autoridades e instituciones electorales propias, no sólo para dar cumplimiento a lo dispuesto por el Pacto Federal y la distribución de competencias, sino porque la renovación de los órganos de Poder público a través del voto ciudadano constituye un mecanismo indispensable en los regímenes democráticos para integrar la representación popular y para mantener la gobernabilidad y la legitimidad del régimen. Aunado a lo anterior, es innegable que cada entidad federativa tiene una cultura política propia y que si bien puede haber elementos comunes o semejantes entre unas y otras, no son idénticas, de manera que constituiría un error trasladar, en automático o de manera mecánica y sin mayor reflexión, figuras exitosas en una entidad, a otra.

Por lo que se refiere a la percepción del entonces diputado respecto del presunto mal desempeño de los Institutos Estatales Electorales, este argumento carece de veracidad y resulta inexacto, impreciso y ambiguo, por lo que deviene insostenible:

En primera instancia, y contrariamente a lo que señala la iniciativa, los Institutos Estatales Electorales han contribuido de forma significativa al desarrollo democrático del país y no, como supone el documento en análisis, han contribuido a su detrimento. A manera de ejemplo, baste recordar que hoy por hoy, los Institutos Estatales Electorales permiten la renovación de los Poderes públicos de las entidades federativas, en muchas de las cuales ha habido alternancia en el Poder Ejecutivo local. Tal es el caso, por mencionar ejemplos recientes, los de Michoacán, Puebla, Oaxaca, Sinaloa, Sonora, Zacatecas, Morelos, Tabasco, entre otros y los procesos electorales organizados por esas autoridades se han caracterizado por una alta participación ciudadana. Más aún, si bien es cierto que algunos de dichos procesos han resultado litigiosos en la medida en que diversos actores políticos han recurrido actos, resoluciones y determinaciones de la autoridad administrativa correspondiente, en la totalidad de los casos se han confirmado las mismas, lo que denota una actuación apegada estrictamente a Derecho y a las instituciones estatales. Si bien por lo que se refiere a los ámbitos legislativo local y municipal los órganos jurisdiccionales han determinado modificaciones de las resoluciones de la autoridad administrativa e, incluso, en ocasiones se ha determinado la nulidad o la modificación de resultados y de ganador, se trata más bien de casos aislados y tienen que ver con la competitividad

de los procesos electorales y, en general, la dinámica social y la evolución de la función Electoral. No obstante, esto no es, ni siquiera de manera remota, motivo válido alguno para argumentar la necesidad de eliminar a dichos órganos administrativos.

De igual manera ocurre con el aparente costo elevado y la temporalidad de los órganos. La iniciativa en comento es imprecisa e inexacta al plantear esos señalamientos, en primera instancia, porque de la revisión de las leyes electorales locales, se advierte que un porcentaje relevante del presupuesto que se asigna a los órganos administrativos, se destina al otorgamiento de prerrogativas a los partidos políticos y el resto se destina al gasto operativo institucional. Ahora bien, resulta frívolo señalar, así sin más, un aparente costo excesivo de una institución, porque para llegar a una aseveración de esa naturaleza se debe tener, en primera instancia, un referente de comparación: respecto de qué es más costoso un Instituto Estatal Electoral; ahora bien, una vez determinado ese referente, sería necesario determinar la homogeneidad entre ambos elementos o categorías para determinar la validez de la comparación, por ejemplo, el objeto o racionalidad de uno y otro. Por último, previo a plantear cualquier discusión sobre costos, es importante no perder de vista el papel que la institución desempeña. Los recursos que se utilizan en el gasto operativo tienen que ver con la calidad del desempeño de sus atribuciones. De ahí que no se aprecie como positivo una afirmación sobre “costo excesivo” sin mayor referente o información que una apreciación meramente subjetiva e infundada.

Lo anterior no significa, bajo circunstancia alguna, que el gasto pueda llevarse a cabo de manera discrecional o arbitraria. Por el contrario, como lo he señalado de manera reiterada a través de distintas publicaciones y Foros, la transparencia y la rendición de cuentas constituyen atributos básicos del régimen democrático: los ciudadanos tienen derecho a conocer de manera puntual, veraz y oportuna la aplicación de los recursos que se asignan a las instituciones públicas. Las autoridades administrativas electorales son vigiladas en su desempeño y administración presupuestal tanto interna como externamente. De ahí que la solución a este tipo de controversias radique en crear o mejorar los mecanismos de control y vigilancia para la rendición de cuentas, que van desde las solicitudes de información que presentan los ciudadanos para obtener información sobre la gestión pública, hasta procedimientos de control y determinación de responsabilidades para el caso de que existan irregularidades al respecto.

Por otra parte, no debe perderse de vista que los Institutos Estatales Electorales no concentran su actividad en la organización de procesos electorales y, por ende, su funcionamiento no se limita a determinado periodo; por el contrario, de manera cotidiana y permanente desarrollan funciones en materia de educación cívica y difusión de la cultura democrática entre la población, ya sea por cuenta propia o en coordinación con otras instituciones; se llevan a cabo procesos de revisión, actualización y adecuación normativa y administrativa, justamente, para lograr mayor eficiencia en su gestión; se desarrollan procesos de fiscalización de los recursos de los partidos políticos; se organizan y desarrollan procesos de participación ciudadana y, de ser el caso, se tramitan, sustancian y resuelven los procedimientos administrativos que se hacen de su conocimiento. Actividades todas que, en su conjunto, implican el despliegue de recursos y de personal para llevarlas a cabo de manera exitosa. Al respecto, en todo caso me parece prioritario evaluar la pertinencia de que las autoridades electorales tengan a su cargo el cúmulo de atribuciones que se les han venido delegando en los últimos años, algunas de las cuales presuponen cierto grado de confrontación o encono con las fuerzas políticas y, por ende, un distanciamiento de su objeto de actividad primordial: la organización de procesos electorales, la educación cívica, la difusión de la cultura democrática entre la población y la construcción de ciudadanía. Así, por ejemplo, procedimientos como la sustanciación y resolución de quejas o la distribución y asignación de los tiempos en radio y televisión son atribuciones sobre las que debiera analizarse si es conveniente que se sustancien por parte de la autoridad administrativa electoral, a pesar del cúmulo de esfuerzo que requieren y que se trata de actividades cuya naturaleza no es estrictamente electoral, sino que forman parte de la materia en la medida en que inciden o forman parte de la actividad de sujetos electorales, como los partidos políticos.

Por las razones anteriores, también difiero del argumento planteado en la iniciativa en comento por cuanto a que existe alto grado de desconfianza en los procesos electorales locales. Como se ha referido con anterioridad, el alto grado de participación ciudadana en los comicios locales, el flujo de información al que puede acceder la ciudadanía, entre otros aspectos, da cuenta de que la actividad de dichas instituciones se desarrolla conforme a Derecho y que el voto es el único factor determinante de la integración de los Poderes públicos estatales. De no ser así, habría resultado inconcebible la alternancia en la gubernatura de diversas entidades federativas y la voluntad ciudadana se haría nugatoria, lo que hoy en día no ocurre.

Más aún, prueba del alto grado de confianza que la ciudadanía otorga a las autoridades electorales locales es que algunas de ellas han resultado innovadoras en la incorporación de figuras, instituciones, procedimientos a la manera en que desempeñan sus atribuciones de organización electoral. A manera de ejemplo, vale la pena recordar que en el Distrito Federal se ha implementado por primera vez el voto de los ciudadanos del Distrito Federal residentes en el extranjero para elegir Jefe de Gobierno, a través de dos modalidades: correo postal y electrónico a través de Internet, con alto grado de aceptación y de participación. Sobra señalar, asimismo, que los resultados obtenidos fueron aceptados por la totalidad de fuerzas políticas y no tuvieron impugnación alguna. Otro ejemplo, es el aprovechamiento de las nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación para procesos de participación ciudadana, como la Consulta Ciudadana que se llevó a cabo vía electrónica, es decir, a través de teléfonos celulares con acceso a Internet, tabletas o computadoras, del 4 al 8 de noviembre del año en curso para que los ciudadanos eligieran los proyectos a implementar en sus colonias, en ejercicio del denominado Presupuesto participativo, que asciende al 3% del Presupuesto asignado a cada demarcación delegacional.

Otro importante ejemplo es el relativo a la urna electrónica, misma que ya se ha utilizado en procesos electorales, como el de 2009, con efectos vinculantes, ampliamente reconocidos tanto por las fuerzas políticas y sus candidatos, como por los ciudadanos e, incluso, la votación recibida por esta vía no fue impugnada ni controvertida. En todo caso, no debe pasar desapercibido que la urna electrónica ya se había utilizado en ocasiones anteriores en procedimientos de evaluación o procesos internos de partidos políticos, que pudieron cerciorarse de su eficacia y los beneficios que su implementación traería aparejados en los procesos electorales constitucionales.

Las autoridades locales han sido las que en múltiples casos han logrado modernizar, eficientar y facilitar procedimientos, instrumentos y reglas que a nivel federal resulta complicado realizar.

En suma, no se comparte el sentido de la propuesta de la iniciativa ni los argumentos que la sustentan, porque como se ha expuesto, se parte de premisas inexactas e imprecisas, lo que conduce a conclusiones falsas.

Ello no significa, bajo circunstancia alguna, que no existan situaciones por corregir, retos por atender, todo ello con la finalidad de fortalecer el régimen democrático y que la vía electoral siga atendiendo las necesidades y expectativas de la población; sin embargo, propuestas de esta naturaleza no

son la vía idónea para hacer frente a estas eventualidades. Por el contrario, y como se ha señalado de manera reiterada en este trabajo, la vía es llevar a cabo un diagnóstico pormenorizado y exhaustivo de la situación que guarda el sistema político electoral y el régimen democrático y, a partir de problemas reales que ya adquieren la calidad de problemas públicos y, por ende, ameritan incorporarse a la agenda pública, determinar las reformas que respondan a las necesidades y exigencias de la sociedad, de la democracia del país y la de las entidades federativas.

Es importante señalar, por otra parte, que si bien esta iniciativa se presentó de manera formal en 2010, no fue la primera vez que se abordó el tema. De hecho, no pasa desapercibido que diversas notas periodísticas dieron cuenta de que el tema fue objeto de análisis en distintos Foros e, incluso, como parte del debate legislativo de la reforma electoral de 2007–2008; no obstante, como es del conocimiento general, la propuesta no prosperó.<sup>28</sup>

No pasa desapercibido, asimismo, que actualmente el debate sobre este tema está recobrando fuerza y se han venido incrementando los rumores sobre posibles iniciativas en este sentido. Al respecto, es importante reiterar que toda reforma que pretenda llevarse a cabo, debe tener como eje o racionalidad primordial el interés colectivo y la necesidad e idoneidad de las adecuaciones normativas que se pretenden, pues de lo contrario se corre el riesgo de que se genere un retroceso en el proceso de desarrollo democrático, pero además, que se generen reformas que resulten ajenas a la naturaleza y la circunstancia política del país, de su sociedad.

#### **4. Fortalecimiento institucional y democratización**

Las reformas orientadas a menoscabar los logros que se han alcanzado en materia de desarrollo político electoral de las entidades federativas y del país no resultan viables, no sólo porque resultan conculcatorias del Pacto Federal que sustenta la organización del Estado mexicano, sino además, porque parten de premisas inexactas y no reconocen los avances que en esta

<sup>28</sup> Cfr. Becerril, Andrea y Víctor Ballinas, “La desaparición del IFE, manzana de la discordia en la reforma electoral” *Diario La Jornada*, 16 de agosto de 2007, sección Política. (<http://www.jornada.unam.mx/2007/08/16/index.php?section=politica&article=003n1pol>), consultada el 23 de noviembre de 2012.

materia se han logrado, que van desde acciones en materia de educación cívica y difusión de la cultura democrática, hasta procesos electorales altamente participativos en muchos de los cuales se ha logrado la alternancia en el Poder Ejecutivo local, así como una integración plural de las Legislaturas estatales. Aunado a ello, las propuestas que se han emitido en el sentido de nacionalizar el ejercicio de la función Electoral, concentrándola en un órgano único desconocen la historia, cultura e idiosincrasia de las distintas entidades federativas.

No obstante lo anterior, el momento y la coyuntura actual del país constituyen un momento idóneo para analizar la conveniencia y viabilidad de llevar a cabo una reforma electoral orientada a fortalecer las instituciones vigentes y corregir algunos aspectos que, según se ha observado en la experiencia reciente, tienen una regulación deficiente o bien, no han arrojado los resultados esperados. Desde mi perspectiva, lo que se necesita no es fusionar o suprimir a los órganos electorales del país, sino más bien fortalecer el entramado normativo e institucional para que exista una mayor coordinación entre todas ellas y puedan fortalecer la confiabilidad que transmiten a la ciudadanía, a través de procesos electorales pulcros, irrestricta observancia de la ley, así como colaboración y apoyo para la atención expedita de situaciones específicas.

En la especie, haré énfasis en dos figuras normativas que se encuentran reguladas en la legislación electoral tanto federal como de las entidades federativas pero que, a mi juicio, es oportuno analizar la conveniencia o viabilidad de su permanencia en dichos ordenamientos o, por el contrario, se trata de actos que debieran ser competencia de otros órganos o autoridades. Me refiero específicamente a la sustanciación de los procedimientos administrativos sancionadores; a la atribución del Instituto Federal de ser la única autoridad competente para gestionar y asignar los tiempos aire en radio y televisión que corresponderán a partidos políticos y autoridades electorales, tanto en periodos electorales como no electorales. Finalmente, como se expone a continuación, también considero necesario el fortalecimiento de las autoridades electorales locales en términos de su autonomía presupuestal.

Como se refirió, una de las actividades que actualmente tienen a su cargo las autoridades electorales en el país, sin ser de naturaleza eminentemente electoral es la resolución de procedimientos administrativos sancionadores. Si bien históricamente los organismos administrativos electorales han tenido a su cargo la tramitación, sustanciación y resolución de quejas administra-



tivas por la presunta comisión de violaciones a la normatividad electoral de que se trate, la reforma electoral de 2007–2008 creó los procedimientos administrativos ordinario y especial, los cuales proceden dependiendo de la falta de que se trate. Si bien los organismos electorales del país destinan importantes recursos humanos y financieros a la tramitación y sustanciación de dichas quejas, es inconcuso que esta actividad, que últimamente ha adquirido la naturaleza de cuasijurisdiccional, coloca a la autoridad electoral en una situación de confrontación con las fuerzas políticas porque las investigaciones presuponen actos de molestia para todos los involucrados, porque dichos procedimientos pueden derivar en sanciones, etc., además de que distrae esfuerzos que bien podrían orientarse a actividades eminentemente electorales.

No obstante, es inconcuso que a pesar del gran número de quejas que se interponen, las sanciones que se llegan a imponer pueden no cumplir, en ocasiones, con las finalidades de prevención y disuasión de la conducta infractora, de manera que es frecuente que los partidos políticos violenten la norma a través de simulaciones y fraudes a la ley o, ante la baja probabilidad de sanción, les resulte rentable incluso incurrir en la infracción o reincidir en la misma.

Aunado a lo anterior, aun cuando las quejas que se interponen se consideran electorales en la medida en que versan sobre hechos que presuntamente violentaron la normatividad electoral federal o local, la actividad de atención y resolución de las mismas es ajena al ámbito electoral y, de hecho, es otro de los rubros respecto de los cuales debe analizarse la pertinencia o viabilidad de que su atención se delegue a otra autoridad, como podrían ser los Tribunales Electorales; autoridades especializadas y cuyo único objeto sea el conocimiento y la atención de este tipo de procedimientos o alguna otra que se genere *ex profeso* para este tipo de procedimientos, en el entendido, de nueva cuenta, de que el objeto de las autoridades electorales radica esencialmente en la organización de los procesos electorales y contribuir al fortalecimiento democrático a través de la difusión de la cultura democrática y la educación cívica.

Una más de las atribuciones, en este caso, del Instituto Federal Electoral que, a mi juicio, debieran ser analizadas en cuanto a su permanencia en el ordenamiento electoral y que la misma deba seguirse llevando a cabo por parte de este organismo es la relativa a la administración de los tiempos aire en radio y televisión para su asignación a partidos políticos y autorida-

des electorales del país. Esta atribución no sólo ha colocado a la autoridad electoral en confrontación constante con partidos políticos, sino también con permisionarios y concesionarios de radio y televisión, que han considerado que la autoridad electoral se extralimita en sus atribuciones o que su actuación es arbitraria. Para verificar el cumplimiento de pautas y transmisiones, la autoridad administrativa federal debe realizar monitoreos exhaustivos sobre las transmisiones en todos los canales y estaciones y, a partir de ello, determinar si se ha cumplido el pautado e, incluso, utilizar dichos monitoreos como instrumento de cotejo con los informes proporcionados por los partidos políticos y por los concesionarios de radio y televisión, todo lo cual implica el destino de recursos materiales, financieros y humanos lo que, a la vez, distrae a la autoridad electoral de su función primordial. En este sentido, una eventual reforma electoral debiera tener entre sus objetivos o ejes la revisión de esta atribución y la forma en que se ha venido ejerciendo. Incluso, es pertinente explorar si aún resulta conveniente que siga a cargo del Instituto Federal Electoral o, bien, debiera llevarse a cabo por otra instancia o autoridad, como pudiera ser, a manera de ejemplo, la Comisión Federal de Telecomunicaciones o algún organismo desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes que se genere.

Lo anterior es relevante porque, de manera semejante a la atribución analizada relativa a la tramitación, sustanciación y resolución de procedimientos administrativos, el incumplimiento de normas en materia de radio y televisión puede derivar en sanciones, pero más aún, las sanciones, por severas que se han impuesto, no han logrado tener un efecto realmente disuasivo, lo que genera un desgaste innecesario de la autoridad electoral y una situación constante de encono con las fuerzas políticas y otros actores, de manera innecesaria. Al respecto, podría incluso explorarse la viabilidad de que cada autoridad electoral se haga cargo de la administración de los tiempos en su respectivo ámbito territorial, dejando que el Instituto Federal Electoral únicamente permanezca a cargo de lo relativo al ámbito federal. De esta manera podría sanearse la tensión que esta materia genera y se fortalecería a las autoridades locales para tener un control más integral del ejercicio de la función Electoral en sus entidades.

Por otra parte, y como se ha referido con anterioridad, otro aspecto que amerita un análisis exhaustivo y pormenorizado es el relativo a fortalecer a los Institutos Electorales locales actualmente vigentes para garantizar que puedan cumplir sus atribuciones a cabalidad. Tal es el caso, por ejemplo, de

la autonomía presupuestal de los órganos electorales locales. En la práctica, es del conocimiento general que dichos Institutos reciben recursos como una asignación del Presupuesto de Egresos de cada una de las entidades federativas. Los recursos que se les asignan, como ya se ha expuesto, se utilizan tanto para el otorgamiento de prerrogativas a los partidos políticos como para su gasto ordinario; sin embargo, es importante señalar que, contrario a lo que algunos actores políticos consideran, el hecho de que el órgano legislativo sea el que determina el monto a asignar a los Institutos Electorales locales, en modo alguno configura una relación de subordinación de éstos ante aquél. Se trata de una función que desempeñan los órganos legislativos en estricto cumplimiento de la normatividad, pero que se ejerce en estricto apego a un ámbito competencial material concreto y predeterminado y no es válido, como se ha pretendido hacer en ocasiones anteriores, que se pretenda incidir en la actuación o desempeño de la autoridad electoral, bajo presiones de que, en caso de negativa o resistencia, puede haber algún tipo de efecto o represalia en las asignaciones presupuestales. En este sentido, las autoridades electorales locales, se encuentran investidas constitucionalmente de autonomía en su gestión y ejercicio presupuestal y los recursos que les son asignados derivan de un proceso integral de asignación y ejercicio del Erario que en modo alguno constituyen un elemento de coacción para que un órgano o autoridad se someta a otro. En todo caso, si bien podría resultar pertinente analizar, de manera coordinada y conjunta entre órganos legislativos y autoridades electorales, mejores procedimientos y prácticas para un ejercicio más racional del gasto, es inconcuso que una decisión de esta naturaleza no puede adoptarse de manera arbitraria y unilateral, máxime cuando con ello se pueden llegar a trastocar otros fines o bienes jurídicos, como la asignación de prerrogativas a los propios institutos políticos, por ejemplo.

En suma, además de las que se han analizado, existen múltiples rubros que ameritan un estudio exhaustivo y pormenorizado en el ámbito legislativo. De dicho proceso de análisis puede depender, en gran medida, una gran reforma que, como la de 1996 replantee la totalidad del sistema político electoral y se traduzca en fortalecimiento de normas, instituciones e, incluso, de las fuerzas políticas, todo ello orientado a fortalecer la confianza que la ciudadanía deposita en los organismos electorales. Pero se reitera, las reformas no pueden ser producto de coyunturas o de apreciaciones subjetivas, sino que deben ser producto de la necesidad e interés colectivo y, más aún, la respuesta no está en la desaparición o fusión de instituciones, sino en el

fortalecimiento de las mismas y en generar condiciones de mejor y mayor coordinación entre las mismas para el más eficiente cumplimiento de sus atribuciones y objetivos.

## **Conclusiones**

Del análisis expuesto en los apartados precedentes es posible desprender las siguientes conclusiones:

México es una República democrática, representativa y federal, atento a lo siguiente:

- a) México es una República democrática, representativa y federal, atento a lo siguiente:
  - Es una república, porque los órganos de poder público se renuevan de manera periódica;
  - Es democrática, porque para la renovación de los órganos de poder se celebran elecciones libres, periódicas y auténticas mediante las cuales el ciudadano decide quiénes habrán de desempeñar los cargos públicos por un periodo específico; pero además, el ciudadano se involucra de los asuntos públicos o que atañen a la colectividad a través de los mecanismos de participación que la ley le otorga y solicita de sus funcionarios, gobernantes y representantes la rendición de cuentas sobre su desempeño o gestión. Todo ello, con miras a lograr una mejor calidad de vida de todo individuo en el país en condiciones de igualdad, con garantías mínimas de legalidad, certeza y seguridad jurídica insertas en un marco normativo e institucional preestablecido.
  - Es representativa, porque dada la complejidad de la sociedad, es materialmente imposible que la totalidad de ciudadanos concurren a debatir los asuntos públicos y tomar las decisiones a que haya lugar, por lo que, de acuerdo con las normas existentes, se eligen funcionarios que desempeñarán la representación de la sociedad, lo que no implica que exista una relación de mandato o subordinación con el electorado, sino el ejercicio de atribuciones legalmente previstas.

- Es federal porque las entidades federativas son libres y autónomas respecto de su régimen interior, pero a la vez, en su conjunto forman una Federación, y en cada ámbito guardan marcos competenciales específicos que rigen su actuar y la manera de incidir en la vida social. Todo ello da lugar a los niveles de gobierno federal o local, e incluso, al incidir determinados temas sobre disposiciones constitucionales, con independencia del órgano que los ejerza, dan origen al denominado “orden total” o nacional.
- b) Estos atributos de gobierno resultan igualmente válidos y aplicables para las entidades federativas, las que en términos de la Constitución General de la República, son autónomas e independientes en lo concerniente a su régimen interior, pero se encuentran unidas en una Federación. Las constituciones locales y la legislación secundaria deben establecer las normas e instituciones para lograr la armonía de la Constitución General con el régimen interior de las mismas.
- c) Cada uno de los atributos de la forma de gobierno y de Estado en nuestro país tienen alto grado de proclividad o carga hacia la función Electoral, pues de su definición y configuración actual se advierte que, en todos los casos, el voto popular es el que permite y da sentido a la integración de gobiernos republicanos, democráticos, representativos y de acuerdo con los ámbitos competenciales delimitados y preestablecidos en el Pacto Federal.
- d) De la revisión de la historia del sistema político electoral del país se advierte que tanto las entidades federativas como el ámbito federal han sido objeto de importantes transformaciones que se han traducido en mayor democracia, equidad y transparencia en los procesos electorales y en la integración de los órganos de Poder público; sin embargo, a casi veinte años de la última gran reforma política, es pertinente llevar a cabo un análisis pormenorizado y exhaustivo en torno a los rubros que podrían ameritar adecuaciones o reformas, a efecto de garantizar que el sistema político continúe atendiendo las exigencias del régimen democrático y de la sociedad.
- e) Las reformas, políticas, programas o cualquier otra acción pública que se implemente debe ser producto de un estudio profundo sobre la necesidad, pertinencia e idoneidad de la medida y no, por el contrario, obedecer a aspectos meramente coyunturales o actitudes

de determinados actores políticos, pues reformas en este sentido estarían predestinadas a fracasar, al carecer de una base social y racionalidad que las justifiquen.

- f) No es viable, conveniente ni oportuno la fusión de los órganos electorales en uno sólo que concentre el ejercicio de la función Electoral en el país, pues ello violenta el Pacto Federal y desconoce los avances que las autoridades electorales de las entidades federativas han alcanzado en sus ámbitos de competencia, aunado al hecho de que se soslaya o minimiza la cultura, la idiosincrasia y el avance institucional de cada entidad.
- g) Aun cuando se reconoce que las autoridades electorales pueden ser objeto de reforma en cuanto a su estructura o catálogo de atribuciones, cualquier adecuación normativa en este sentido debe tener como base un diagnóstico sobre el estado que guarda cada una de ellas y el rumbo que se pretende dar a las instituciones electorales tanto federal, como de las entidades federativas.
- h) En el mismo sentido, debiera analizarse el papel que actualmente desempeñan los órganos electorales, más allá de la estricta organización de los procesos comiciales y evaluar si es conveniente que la autoridad a cuyo cargo tiene la logística electoral debe tener entre sus atribuciones procedimientos como los que últimamente se le han delegado, o bien, éstos debieran ser atribución de otras autoridades u órganos.
- i) Independientemente de posibles procesos de reforma que puedan emprenderse en lo local o lo federal, más que reformas legales indiscriminadas, lo necesario es generar condiciones que fortalezcan dichas instituciones y permitan una mejor coordinación entre las mismas que, a la vez se traduzca en el más eficiente cumplimiento de sus fines y objetivos.
- j) El proceso de desarrollo y fortalecimiento democrático en el país es producto de grandes luchas ciudadanas, por lo que es responsabilidad de todos: autoridades, partidos políticos, ciudadanos, contribuir porque el mismo no sólo se consolide, sino que continúe respondiendo a las necesidades y expectativas de la colectividad.

# INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE MÉXICO

*Jesús Castillo Sandoval*

*José Sánchez Fabián*

## FORTALECIMIENTO DE LA AUTORIDAD ELECTORAL ESTATAL A TRAVÉS DE LA COMPETITIVIDAD Y ALTERNANCIA POLÍTICA EN EL ESTADO DE MÉXICO, 2012

### **Presentación**

El concepto moderno de democracia mantiene esencialmente un contenido operativo y procedimental en tanto designa un mecanismo de elección de autoridades a partir de ciertos elementos: elecciones, votos y partidos políticos, es decir, el significado moderno de democracia conduce necesariamente al concepto de democracia electoral. Así, la democracia requiere de la generación de instituciones administrativas electorales y órganos jurisdiccionales electorales consensados con los actores políticos más importantes para garantizar el acatamiento autónomo de las reglas por parte de los actores mismos. Bajo este modelo teórico, la democracia es un régimen relativamente eficiente ya que institucionaliza cierto grado de incertidumbre. De esta manera, la democracia necesita instituciones formales para constituir el marco general de certidumbres con reglas claras del juego electoral. Lo importante es que haya competencia entre grupos y candidatos (partidos políticos) bajo reglas previamente establecidas por la ley electoral y aplicada en condiciones de igualdad.

Para el caso del cambio político en México, los esfuerzos democratizadores se han concentrado esencialmente en hacer valer el voto de la ciudadanía depositado en las urnas, en crear y mejorar reglas e instituciones electorales capaces de representar y reproducir la pluralidad real y potencial de una sociedad en proceso de modernización y crecimiento.

Así, la competitividad electoral entre partidos mantiene un alto interés, sobre todo porque interesa conocer cuál ha sido la capacidad de estos grupos políticos para constituirse como actores representativos de grupos ciudadanos. Interesa saber cuál ha sido su desarrollo como organizaciones ofertantes de beneficios y sobre todo, cuál es el lugar que ocupan en la geografía política del Estado de México.

El objetivo de este ensayo es reflexionar en torno a la participación política ciudadana y la competitividad a través de la emisión del sufragio en el Estado de México, la cual presuponemos responde a dinámicas e intereses propios de la ciudadanía mexiquense, donde el porcentaje de votación se encuentra relacionado con la combinación de diversos factores, por ejemplo, la capacidad de la Institución responsable de organizar y difundir la realización de comicios electorales, la capacidad de los partidos políticos de promover la participación a través de la emisión del voto, el respeto entre los distintos candidatos a puestos de elección popular durante la etapa de campañas electorales, la calidad e impacto de las plataformas y propuestas políticas y el perfil de los candidatos a puestos de elección popular.

De igual forma, pretendemos rastrear algunas huellas de la competitividad electoral y la consecuente alternancia en la elección de titulares de los Ayuntamientos en el Estado de México, principalmente durante el periodo 1996-2012.

## **1. Democracia, competitividad electoral y alternancia en el ejercicio de gobierno**

En el ámbito académico, el concepto democracia ha evolucionado en un sentido polisémico que abarca una diversidad de concepciones donde, como fenómeno social y político, adquiere forma si cumple requisitos mínimos y procedimentales, por ejemplo, Linz (1992) establece que es un sistema político para gobernar basado en la libertad legal para formular y proclamar alternativas políticas en una sociedad con las libertades de asociación, de expresión y otras básicas de la persona que hagan posible una competencia libre y no violenta entre líderes, con una revalidación periódica de derecho para gobernar, con la inclusión de todos los cargos políticos efectivos en el proceso democrático y que permita la participación de todos los miembros de la comunidad política, cualquiera que fuesen sus prefe-



rencias políticas, siempre que se expresen pacíficamente.<sup>1</sup> Por el contraste y de manera más compleja, existen concepciones filosóficas que vinculan la participación ciudadana con el ejercicio de valores de la humanidad; al respecto Zolo (1992) propone trascender las limitantes y la contingencia radical de la ética pública conservadora y dejar a otras esferas sociales (la cultura, el arte, el estudio científico y hasta las creencias religiosas) la búsqueda de los fines últimos y la promoción de valores, establecer valores comunes y fundar derechos universales.

No obstante, en este ensayo se entiende por democracia aquella forma de organizar y ejercer el poder político donde lo definitorio es la participación del pueblo en los asuntos de gobierno a través del Estado; y, en el caso mexicano reconocemos un germinal momento donde la sociedad se involucra en ello, y por tanto, una esperanzadora posibilidad de poder consolidar los alternantes modos de logro, acceso y ejercicio de gobierno.

De igual forma, no omitimos que en el contexto latinoamericano durante las últimas tres décadas ha ocurrido una serie de experiencias, que más allá de ser referentes empíricos con pretensiones científicas, dan cuenta de la complejidad de la construcción de nuevos modelos democráticos que habrán de desarrollarse en las entrantes décadas, con logros, claroscuros y altibajos.

Estas líneas se inscriben bajo la convicción de que los modelos democráticos de gobierno que han llegado en este Siglo XXI, habrán de desarrollarse y consolidarse en favor de la calidad de vida de los ciudadanos del subcontinente, Latinoamérica y; particularmente, en México donde las vivencias colectivas en el ámbito local y federal nutren esto que llamamos democracia, donde competitividad y alternancia en los poderes ejecutivos y la heterogeneidad en la conformación de los poderes legislativos locales son su signo. Hoy, el ejercicio del voto y la elección de diferentes opciones de gobierno son la principal fortaleza que el modelo democrático mexicano exporta al resto del mundo.

Como modelo democrático en construcción, requerimos documentar todas y cada una de las experiencias que dan cuenta de la competencia electoral en las 32 entidades federativas del país e inclusive, municipio por municipio, donde el sentir ciudadano ha expresado y manifestado su idea de futuro, su anhelo de vida y su conciencia cívica es el mayor de sus valores. Es necesario recuperar, teórica y cuantitativamente su cultura política y su pretendido ánimo de mejorar las condiciones de vida, directa e indirectamente.

<sup>1</sup> Para ahondar al respecto, puede consultarse Bobbio, 1978 y Schumpeter, 1987.

Esta idea de democracia como gobierno del pueblo para el pueblo está presente en la teoría moderna, particularmente, en la teoría liberal de la democracia donde el principio constitutivo de la democracia es la soberanía popular (Bobbio, 1978). En esta noción moderna un gobierno es democrático precisamente porque quien gobierna es el pueblo a través de sus representantes a quienes de forma delegativa les es conferido el derecho a gobernar, a administrar los recursos públicos y velar por los intereses colectivos, todo ello a través de representantes, resultado de un mecanismo como las elecciones (O'Donnell, 1997). Por consiguiente, lo que constituye la esencia de este paradigma además del principio de la soberanía popular, es el asunto de la elección y la representación democrática.

De esta manera, por representativo entenderemos aquel régimen en que ocurre un nivel de participación ciudadana en la gestión de lo público y se ejerce bajo la conducción de representantes legítimos surgidos de la competencia electoral. En suma, se trata de un sistema constitucional por el cual el demos se gobierna por sus elegidos.

Para efectos de este ensayo, lo que distingue a la democracia representativa de otras formas de gobierno es que este tipo de régimen se erige sobre dos elementos, la elección de gobernantes y la participación ciudadana.

A pesar de que en la esfera mundial y, particularmente en el contexto latinoamericano, cada democracia se ha desarrollado sobre su particular proceso y algunas son más perfectibles que otras, parte importante de su esencia es que se producen sobre el fundamento de la legitimidad emanada de la participación ciudadana a través de la realización de comicios electorales, mismos que fundan en mayor o menor medida, una convicción de que a quien se elige representará los intereses ciudadanos. Es decir, sin elecciones no sería posible la formación de gobierno o la formación del consenso democrático por lo que no habría armonía si ésta no dimanara del consenso fundamentado en la emisión del voto. De aquí la importancia de que haya consenso social y relativa calma en las sociedades actuales, las cuales cumplen funciones de convivencia básica e imprescindible.

El concepto moderno de democracia mantiene esencialmente un contenido procedimental en tanto opera un mecanismo de elección de autoridades a partir de un conjunto de elementos: a) elecciones, b) votos y c) partidos políticos; es decir, en este ensayo el significado moderno de democracia conduce necesariamente a la percepción de democracia electoral. De igual forma, la democracia moderna refiere una definición mínima de democracia

electoral por lo que en este contexto la realización de elecciones cumple con funciones que condicionan la existencia misma del orden político y social al ser fuente de legitimidad de los gobiernos emanados de ellas; además de que son consideradas la forma legal para dirimir y disputar el poder, negando otras posibilidades no institucionales como el uso de la violencia armada o de cualquier forma de cambiar el gobierno fuera de los mecanismos oficialmente reconocidos por el Estado democrático (Diamond, 1996).

Bajo esta lógica, este modelo democrático requiere de la existencia y consolidación de instituciones responsables de organizar y desarrollar procesos electorales, tanto en el ámbito federal como local, pues además de que son consideradas indispensables por los partidos políticos éstas reciben la constante presión de ser garantes de la equidad y disminuir el grado de incertidumbre (Przeworski, 1995). Así, la democracia necesita instituciones maduras para consolidar el marco general de certidumbres con reglas claras del juego electoral. Lo importante en este juego político-electoral es la aceptación de las reglas de la contienda y el reconocimiento del triunfador en la prospectiva del sistema político.

Si partimos de que una de las fuentes de legitimidad aceptada en nuestras sociedades es el ascenso al poder vía elecciones, entonces éstas deben garantizar que la elección sea libre, que haya igualdad del voto de todos los ciudadanos y que existan condiciones que permitan la competencia democrática y la competitividad electoral entre alternativas políticas representativas, lo que supone, necesariamente, la competencia entre candidatos o partidos políticos bajo reglas previamente establecidas por la ley electoral y aplicadas en condiciones de igualdad.

Siendo así, dependerá de la presencia de una democracia electoral que permita la existencia de elecciones marcadas por el signo de la competitividad electoral bajo reglas de competencia democrática. Para ello, es necesario precisar que la existencia de condiciones mínimas garantizadas por las instituciones electorales para la competencia democrática entre partidos por los votos, constituye uno de los presupuestos indispensables de la competitividad electoral.

En el ámbito político electoral, la posibilidad de competencia entre intereses a través de sus ofertas, plataformas políticas y candidatos ayuda a explicar la dinámica de la democracia, pues una vez reconocidos los derechos políticos, en la perspectiva de derechos humanos, para admitir la presencia de intereses en conflicto el resto viene por sí solo y es justamente nuestro

objeto de estudio, no obstante los resultados de participación ciudadana distantes de un modelo altamente concurrido.

Una primera aprobación de este modelo democrático es que en términos de democracia institucional en la medida en que ésta otorga garantías a los derechos individuales, al derecho de reunión, a la representación a través de los partidos políticos, a la participación en elecciones libres y el derecho a la revisión constitucional de acciones violatorias en este ámbito, se da cuenta de un modelo democrático en proceso de madurez y consolidación, por lo que en beneficio de la sociedad éste tendrá un alto nivel de legitimidad.

En este orden de ideas, la competitividad electoral entre partidos mantiene un alto interés, sobre todo porque interesa conocer cuál ha sido la capacidad de estos grupos políticos para constituirse como actores representativos de grupos ciudadanos. Interesa saber cuál ha sido su desarrollo como organizaciones ofertantes de beneficios y sobre todo, cuál es el lugar que ocupan en la geografía política del Estado de México.

De acuerdo con Gómez Tagle “hoy los países que ofrecen el derecho al sufragio a la mayor parte de los ciudadanos y garantizan sus derechos políticos merecen el reconocimiento internacional de *gobiernos legítimos*, no obstante coexisten diversos tipos de democracias e incluso, podría afirmarse que dentro de un país coexisten regiones o entidades subnacionales con peculiaridades políticas que confieren diversos significados al voto” (2009). En este sentido, a lo largo del presente ensayo partimos de considerar que la participación política ciudadana y la competitividad a través de la emisión del sufragio en el Estado de México responde a dinámicas e intereses propios de la ciudadanía mexiquense, donde el porcentaje de votación se encuentra relacionado con la combinación de diversos factores, por ejemplo, la capacidad de la Institución responsable de organizar y difundir la realización de comicios electorales, la capacidad de los partidos políticos de promover la participación a través de la emisión del voto, el respeto entre los distintos candidatos a puestos de elección popular durante la etapa de campañas electorales, la calidad e impacto de las plataformas y propuestas políticas y el perfil de los candidatos a puestos de elección popular.

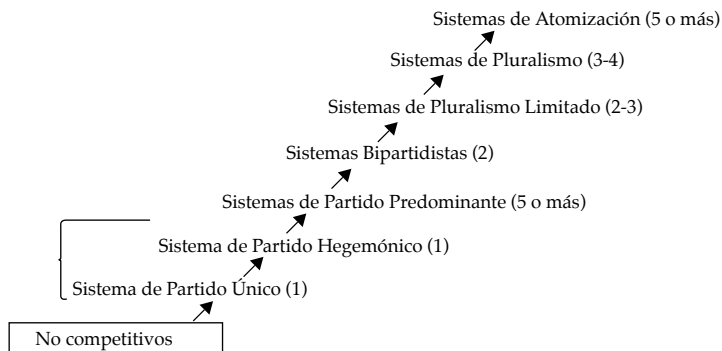
## 2. Competencia y competitividad electoral

Giovanni Sartori (1992) define a la competencia democrática y a la competitividad electoral como criterios para el análisis de los sistemas de partidos en un contexto de elecciones, así como para valorar el grado de avance de la democracia a partir del desarrollo de partidos más competitivos y del perfeccionamiento de las reglas del juego electoral. Asimismo, el autor emplea dos criterios de clasificación de los sistemas de partidos, el criterio numérico y el criterio de competitividad.

Con base en el criterio numérico (establecido primero por normas para contar a los partidos que importan), Sartori propone la siguiente clasificación de los sistemas de partidos que además se desarrolla en forma de *continuum*: a) sistemas de partido único; b) sistemas de partido hegemónico; c) sistemas de partido predominante; d) sistemas bipartidistas; e) sistemas de pluralismo limitado; f) sistemas de pluralismo extremo; y, g) sistemas de atomización.

Los dos primeros corresponden al tradicional sistema monopartidista (formados por un solo partido), el cuarto al sistema bipartidista (de dos partidos) y los tres restantes junto con el predominante corresponden a los sistemas llamados multipartidistas, compuestos de tres o más. Analicemos el siguiente esquema.

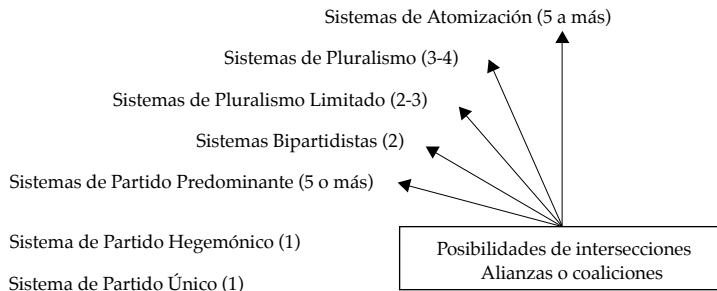
Esquema 1. Sistema de partidos



Fuente: Elaboración con base en Giovanni Sartori, 1992.

Sobre el referente numérico se dirá solamente que, para el autor, el criterio de cuántos partidos son sí importa pero necesita ser replanteado. Varias razones justifican su utilización. El número de partidos indica, inmediatamente, una característica importante del sistema político y la medida en que el poder político se encuentra fragmentado o no, disperso o concentrado. Con el número de partidos estamos al número de posibles *intersecciones* que intervienen tanto a nivel electoral como parlamentario y gubernamental, es decir, cuanto mayor sea el número de partidos que tienen voz, mayor será la complejidad y probablemente la complicación del sistema; la táctica de competencia y oposición de los partidos parece guardar relación con el número de partidos y tiene gran influencia en cómo se forman coaliciones gubernamentales y cómo pueden funcionar éstas (Ibid, pág. 153).

**Esquema 2. Importancia del número de partidos**



Fuente: Elaboración con base en Giovanni Sartori, 1992.

Por el criterio numérico empleado solamente tiene limitaciones “cuando se clasifican los sistemas de partidos conforme al criterio numérico se clasifican conforme a su formato: cuántos partidos contienen. Pero el formato no interesa sino en la medida en que afecta a la mecánica, es decir cómo funciona el sistema. Dicho en otros términos, el formato es interesante en la medida en que contiene predisposiciones mecánicas, en que contribuye a determinar un conjunto de propiedades funcionales del sistema de partidos, en primer lugar, y de todo el sistema político como consecuencia” (Ibid, pág. 164).

Como apunta el autor, “en resumen, la verdadera cuestión no es la de si importa el número de partidos, sino la de si un criterio numérico de clasificación nos permite aprender lo que importa. La pregunta es ¿qué partidos importan? (...) el cuántos tiene que ver con el qué fuerza tienen (...) la fuerza de un partido es en primer lugar, su fuerza electoral, y su traducción en escaños (...) después de todo, el número de votos y de escaños que cada partido obtiene en las elecciones es nuestra base de datos mejor y más segura (Ibid, 153-154), para determinar la fuerza electoral de los partidos, su importancia y, en este sentido si debe aumentar o disminuir el número de partidos.

El autor reclasifica a las comunidades políticas de partidos en función de estos razonamientos recurriendo a una combinación de criterios, el numérico y el de la competitividad. Por sí misma la competitividad del sistema conduce a revalorar a los sistemas de partidos recurriendo no al formato sino a la mecánica del sistema, a la esencia de su funcionalidad. Con base en esta combinación de elementos el autor reclasifica a los siete sistemas de partidos mencionados antes, agrupándolos en dos: sistemas competitivos y sistemas no competitivos.

1. Sistemas competitivos al cual pertenecen: a) el sistema de partido predominante, b) los sistemas bipartidistas, c) los sistemas de pluralismo limitado y de atomización.
2. Sistemas no competitivos en donde se ubican: a) el sistema de partido único; y, b) el sistema de partido hegemónico.

**Cuadro 1. Reclasificación del sistema de partidos**

No competitivos	Competitivos
Sistemas de partido predominante	Sistemas bipartidistas Sistemas de pluralismo limitado Sistemas de pluralismo extremo
Sistemas de partido único	Sistemas de atomización
Sistemas de partido hegemónico	

Fuente: Elaboración con base en Giovanni Sartori, 1992.

### 3. Alternancia en México durante el periodo 1989-2012

La transición política experimentada en nuestro país ha tenido sus propios *momentos simbólicos* que marcaron el inicio del cambio, siendo éstos: a) la elección federal de 1997 en donde el partido hegemónico perdió la mayoría absoluta en el poder legislativo y la derrota en la capital de la República y, b) la elección presidencial del año 2000 en donde el triunfo de una coalición de partidos de oposición llevó a la presidencia de la República a un candidato distinto al partido que había gobernado durante setenta años. Por momento simbólico entendemos aquel evento que internalizado en un colectivo significa un cambio político. Claude Lefort señala que el inicio de la democracia en Francia tuvo como momento simbólico la decapitación del último Rey Luis XVI, de manera metafórica la corporalidad de la sociedad monárquica quedó disuelta y establece que "...Power was embodied in the prince, and it therefore gave society a body. And because of this, a latent but effective knowledge of what one meant to the other existed throughout the social. This model reveals the revolutionary and unprecedented feature of democracy. The locus of power becomes an empty place...". Asimismo, el propio Lefort reflexiona en otro de sus textos "...¿de qué modo nos muestra ese derrumbe la democracia? Creo que nuestras sumarias consideraciones sobre la imagen del cuerpo político nos indican la vía de la respuesta. La democracia moderna es, en efecto, el régimen en el que esa imagen tiende a desvanecerse (...) la sociedad del antiguo régimen representaba su unidad, su identidad, como unidad o identidad de un cuerpo: cuerpo que hallaba su figuración en el cuerpo del rey o, mejor dicho, que se identificaba con éste, pero pegándosele como a su cabeza..." (1988).

Un palpable cambio de la transición mexicana lo constituye el creciente sistema de partidos plural y competitivo, el cual contempla la existencia de tres partidos políticos<sup>2</sup> (Partido Acción Nacional, Partido Revolucionario

<sup>2</sup> Los partidos políticos son instancias de mediación, de organización y de expresión. Los partidos son conductos de mediación porque hacen posible el contacto con los ciudadanos dispersos en el sistema político institucional; son instancias de organización porque son capaces de trascender la atomización de la vida social; y, son conductos de expresión porque al pertenecer al ámbito de la representación, se convierten en instrumento para representar las demandas y exigencias de la sociedad. Cfr. con Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas...* op. cit., pp. 53-54.

Los partidos políticos nacieron como consecuencia de la democracia moderna a finales del siglo XVIII y su evolución está íntimamente ligada a la organización y expansión de la participación de la sociedad en tres actividades de la vida política: el establecimiento de formas de control del poder,



Institucional y Partido de la Revolución Democrática) con capacidad organizativa para disputar tanto los poderes ejecutivos y legislativos, locales y federales y un conjunto de partidos pequeños que representan opciones en proceso de desarrollo,<sup>3</sup> que sin embargo, como sistema de partidos tiene un nivel de institucionalización aceptable y ha aprendido a adaptarse al entorno socio-cultural mexicano.

En nuestro país a partir de 1989 hemos sido testigos de *alternancia política* en distintos niveles, federal y/o local, situación que cualitativamente se suma a las principales características de nuestra transición; así, podemos afirmar que la existencia de instituciones responsables de organizar, desarrollar y calificar comicios electorales, la asistencia concurrente y puntual a jornadas electorales para elegir a los titulares de los poderes Ejecutivo y Legislativo, la existencia de una pluralidad de partidos políticos y, la consiguiente competencia entre éstos son los principales indicadores de nuestra transición democrática.

Haciendo un breve recuento histórico, en 1989 por primera vez un partido de oposición ganó comicios electorales para ocupar la gubernatura de un estado: Baja California. A partir de este momento, una serie de alternancias políticas en las estructuras de poder locales se sucedieron en municipios y gubernaturas, teniendo su punto culminante en el año 2000, con la alternancia en el Poder Ejecutivo Federal.

Recordemos por citar algunos ejemplos, 1991 se produjo la alternancia en el gobierno de los estados de Guanajuato y Chihuahua. En 1995, Jalisco. En 1997, las gubernaturas de Nuevo León, Querétaro, Zacatecas y el Distrito Federal.<sup>4</sup> En 1999, Tlaxcala, Nayarit, Aguascalientes y Baja California Sur.

---

la creación de mecanismos de responsabilidad de los gobernantes y, los procesos de elaboración y aprobación de leyes y políticas públicas. Al respecto, revisar Lenk, K. y Neumann, Franz, *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*, Anagrama, Barcelona, 1980; LaPalombara, J. y Weiner, M., *Political parties and political development*, Princeton, Princeton University Press, 1972; Cotarelo, Ramón, *Los partidos políticos*, Ed. Sistema, Madrid, 1996; Duverger, Maurice; *Los Partidos Políticos*, FCE, México, decimoquinta reimpresión, 1996; Weber, Max, *Economía y Sociedad*, FCE, México, 1983, sexta reimpresión; y, Katz, Richard, y Mair, Peter, *Changin Models of Party Organization and Party Democracy. The emergence of the party, party politics*, Vol., I, no. 1, 1995.

<sup>3</sup> Existen también el Partido Verde Ecologista de México, el Partido del Trabajo, el Partido Nueva Alianza y el Partido Movimiento Ciudadano.

<sup>4</sup> Para profundizar en el recuento histórico de los resultados de estas contiendas electorales, consultar la página en Internet del Instituto Federal Electoral, <http://www.ife.org.mx>. De igual forma, un recomendable balance para entender la alternancia política en México hasta el año de 1997 es el de Silvia Gómez Tagle, *La transición inconclusa: treinta años de elecciones en México*, editado por El Colegio de México, 1997, México y de Carlos Sirvent *Distribución del Voto y alternancia en México*, FCPyS de la UNAM, 1998.

En el año 2000, la presidencia de la República y las gubernaturas de Morelos y Chiapas. Durante el año 2001, en los gobiernos de Yucatán y Michoacán. Para el año 2002, la diversificación del mapa político mexicano comprendía 292 municipios y ocho gubernaturas a cargo del Partido Acción Nacional; en tanto, el PRD gobernaba en 276 alcaldías, seis gubernaturas y el Distrito Federal; al tiempo en que 38 municipios eran gobernados por otros partidos políticos de oposición.<sup>5</sup>

Diez años después, para el año 2012 la alternancia política en México presenta el siguiente panorama:

**Cuadro 2. Cargos de elección popular por partido político, representación política y alternancia**

Partido Político	Gobiernos locales	Municipios	Mayoría en congresos locales	Legisladores federales Diputados/Senadores
PAN	6 + 1*	482	7	114/38
PRD	2 + 1*	322	3	102/22
PRI	20	1510	22	213/54
MC	1	***	0	18/1
PT	0	***	0	15/5
PVEM	1**	***	0	28/7
PNA	0	0	0	10/1

\* Alianza PAN-PRD.

\*\* En Alianza con el PNA.

\*\*\* 146 Municipios se dividen entre estos tres partidos políticos.

Fuente: Elaboración propia con base en IFE, Cámara de Diputados, Cámara de Senadores e Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, 2012.

<sup>5</sup> Consultar la página en Internet del Instituto Federal Electoral, <http://www.ife.org.mx>.

Otro dato importante es el referido al número de entidades federativas que a nivel de su Poder Ejecutivo han tenido alternancia política durante el periodo 1989 a 2012. De las 32 entidades federativas, 23 de éstas han tenido la experiencia de alternar los resultados de su elección y tener titulares del Poder Ejecutivo cuyo origen es de diferentes partidos políticos. Observemos el siguiente cuadro.

**Cuadro 3. Alternancia en los poderes ejecutivos de las entidades federativas 1989-2012**

<b>Entidad Federativa</b>	<b>Partido Titular del Poder Ejecutivo</b>	<b>Alternancia</b>
1. Aguascalientes	PRI	Sí
2. Baja California	PAN	Sí
3. Baja California Sur	PAN	Sí
4. Campeche	PRI	No
5. Coahuila	PRI	No
6. Colima	PRI	No
7. Chiapas	PRD	Sí
8. Chihuahua	PRI	Sí
9. Distrito Federal	PRD	Sí
10. Durango	PRI	No
11. Estado de México	PRI	No
12. Guanajuato	PAN	Sí
13. Guerrero	PRD	Sí
14. Hidalgo	PRI	No
15. Jalisco	PRI	Sí
16. Michoacán	PRD	Sí
17. Morelos	PRD	Sí
18. Nayarit	PRI	Sí
19. Nuevo León	PRI	Sí

<b>Entidad Federativa</b>	<b>Partido Titular del Poder Ejecutivo</b>	<b>Alternancia</b>
20. Oaxaca	MC/PRD	Sí
21. Puebla	PAN	Sí
22. Querétaro	PRI	Sí
23. Quintana Roo	PRI	No
24. San Luis Potosí	PRI	Sí
25. Sinaloa	PAN/PRD	Sí
26. Sonora	PAN	Sí
27. Tamaulipas	PRI	No
28. Tabasco	PRD	Sí
29. Tlaxcala	PAN	Sí
30. Veracruz	PRI	No
31. Yucatán	PRI	Sí
32. Zacatecas	PRI	Sí

Fuente: Elaboración propia con base en IFE e Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, 2012.

Hablamos de 23 años de alternancia política en México, entendida como un fenómeno perfectible e inacabado, donde los partidos políticos han sumado una serie de experiencias, desde la postulación de candidatos hasta el ejercicio de gobierno. Tomemos en cuenta que bajo condiciones de libertad y pluralidad es posible la diversificación de las opciones de representación política. De igual forma, que la existencia de reglas juego, la aparición de nuevos partidos políticos, el acceso al financiamiento público, a los medios de comunicación y la organización de comicios electorales transparentes redundan en mayor participación política y la posibilidad de diversificación de triunfos electorales por parte de los partidos contendiente. Se trata de 23 años de perfeccionamiento de las reglas del juego electoral que redundan en la alternancia en el ejercicio de gobierno. Éxitos y fracasos partidistas, en suma, competencia electoral.

No podemos pasar de largo que para que el ejercicio del sufragio universal cumpla con su propósito legitimador, se requiere la existencia de varias opciones, que haya representación de las minorías, libertad para escoger de un crisol de representación política, pero además, que la participación ciudadana quede plasmada como expresión cívica que deposita confianza en sus representantes. Un resultado electoral es más que cifras. Cualitativamente representa una sociedad en movimiento, en búsqueda de identidad y nuevas formas de hacerse escuchar. Como guía ciudadana, la participación a través del sufragio no agota la credibilidad en la vía pacífica para poder ascender al ejercicio de gobierno.

Asimismo, como sociedad en proceso de democratización, las nuevas instituciones responsables de organizar y calificar comicios han logrado el equilibrio entre los principales actores: los partidos. Desde su creación, han aprendido a solucionar los dilemas de un modelo democrático en construcción. Poco a poco, se ha dado forma a un sistema de instituciones democráticas capaz de imponerse a través de la imparcialidad por encima de los conflictos poselectorales y en búsqueda de equilibrio entre las opciones políticas discordantes y la propia normatividad electoral.

Así, como problemas inherentes a la construcción de un modelo democrático, los partidos políticos también han aprendido a perder y a seguir conteniendo en búsqueda de mejor posicionamiento. Han entendido que la alternancia es signo de posibilidades, de aprender de los errores y aciertos en el ejercicio del poder, de la representación de intereses ciudadanos y la transparencia en la administración de recursos públicos. En nuestro país, la alternancia política presenta la posibilidad de reducir, paradójicamente, la incertidumbre del triunfo, del cambio. Veamos el siguiente cuadro.

**Cuadro 4. Partidos políticos alternantes en los poderes ejecutivos locales**

<b>Entidad Federativa</b>	<b>Partido Titular del Poder Ejecutivo</b>	<b>Partidos alternantes</b>
1. Aguascalientes	PRI	PRI/PAN/PRI
2. Baja California	PAN	PRI/PAN
3. Baja California Sur	PAN	PRI/PRD/PAN
4. Chiapas	PRD	PRI/Coalición: PAN-PRD-PT-PVEM-PSN-PCD-C-PAS/PRD
5. Chihuahua	PRI	PRI/PAN/PRI
6. Distrito Federal	PRD	PRI/PRD
7. Guanajuato	PAN	PRI/PAN
8. Guerrero	PRD	PRI/PRD
9. Jalisco	PAN	PRI/PAN
10. Michoacán	PRI	PRI/PRD/PRI
11. Morelos	PRD	PRI/PAN/PRD
12. Nayarit	PRI	PRI/Coalición: PAN-PRD/PRI
13. Nuevo León	PRI	PRI/PAN/PRI
14. Oaxaca	PAN/MC/PRD/PT	PRI/Coalición: PAN-PRD-MC-PT
15. Puebla	PAN/PRD/Conv./PANAL	PRI/Coalición: PAN-PRD-Conv.-PANAL
16. Querétaro	PRI	PRI/PAN/PRI
17. San Luis Potosí	PRI	PRI/PAN/PRI
18. Sinaloa	PAN/PRD	PRI/Coalición: PAN-PRD.
19. Sonora	PAN	PRI/PAN
20. Tabasco	PRD	PRI/PRD
21. Tlaxcala	PRI	PRI/PRD/PAN/PRI
22. Yucatán	PRI	PRI/PAN/PRI
23. Zacatecas	PRI	PRI/PRD/PRI

Fuente: Elaboración propia con base en IFE, Cámara de Diputados, Cámara de Senadores e Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, 2012.

Como se observa, la fórmula de alternancia se centra, principalmente, en la disputa PRI-PAN, PRI-PRD e inclusive PRI-PRD-PAN. Por ejemplo, el estado de Baja California Sur tuvo alternancia por primera vez en el año de 2001, resultando ganador el candidato del PRD y desplazando al PRI. Dos periodos después el PAN ganó la elección para gobernador en 2011, por lo que esta entidad constituye un buen caso de estudio al ocurrir alternancia entre los tres principales partidos políticos del país. En este mismo tipo de caso se encuentran los estados de Tlaxcala y Morelos.

Cinco estados han centrado su alternancia entre la fórmula PRI-PAN y seis estados replican una fórmula PRI-PAN-PRI. Es decir, en **once** entidades federativas la alternancia se ha centrado en el PRI y el PAN.

Tres estados han compartido la fórmula PRI-PRD. En tanto, dos han vivenciado la fórmula PRI-PRD-PRI. Dicho de otra manera, en **cinco** estados, la competencia electoral principal ocurre entre el PRI y el PRD.

Finalmente, **cuatro** entidades federativas dan cuenta de la fórmula PRI-Gobierno de Coalición, particularmente entre los partidos Acción Nacional y de la Revolución Democrática.

Como puede observarse, el PRI por ser durante 70 años el partido hegemónico es el contrincante que ha perdido, en primera instancia el ejercicio del Poder Ejecutivo local, no obstante, lo ha recuperado en diez ocasiones, lo cual significa que los partidos PRD y PAN no aprendieron a mantener la ventaja que otorga ser partido de gobierno (Aguascalientes, Chihuahua, Nuevo León, Nayarit o Yucatán), cometieron desaciertos en el ejercicio del mismo (Michoacán, Querétaro y San Luis Potosí)<sup>6</sup> o postularon candidatos sucesores con perfiles insuficientes para mantenerse como partido gobernante (Tlaxcala y Zacatecas).<sup>7</sup>

Cuando la competencia electoral es transparente diversos son los argumentos en torno a la alternancia; por ejemplo, Przeworski (1995: 68) establece que los partidos políticos observan de manera cíclica la forma en que el electorado decide, vota, elige y en consecuencia escogen sobre qué temas concretos pueden generar mayor respaldo y entre éstos eligen aquellos temas que maximicen la posibilidad de triunfar. Así, el día de la jornada elec-

6. Revisar el artículo "Las elecciones de 2009 en San Luis Potosí: el retorno del PRI", en *Los estados en el 2009: lucha política y competencia electoral*, coordinado por Rosa María Mirón Lince, Gustavo López Montiel y Francisco Reveles Vázquez, IEEM-UNAM-AMCEE, México, 2009.

7. Al respecto, se sugiere revisar "La elección de candidatos a gobernador y sus consecuencias políticas", en *Los estados en el 2010, el nuevo mapa del poder regional*, coordinado por Rosa María Mirón Lince, Gustavo López Montiel y Francisco Reveles Vázquez, Gernika, FCPyS-UNAM, ITESM, IIEG, México, 2011.

toral se suman los votos, se analiza el comportamiento y los partidos reciben la señal, definida más o menos singular en cada democracia lo cual les indica que pueden formar gobierno o deberán pasar a la oposición.

Dada la situación, podemos establecer que las preferencias colectivas por uno u otro partido podrán modificarse sin que exista una sola explicación para ello. Se trata de una democracia donde los ciudadanos eligen con base en sus intereses. Nada está dado. Los partidos políticos se encuentran en constante movimiento para poder ser atractivos y captar la simpatía en un esquema donde la alternancia es la dinámica posible. En la medida en que el periodo de tiempo se extiende y la alternancia se solidifica, las expectativas del sistema de partidos se amplían a favor de la democratización. Para el caso mexicano, desde 1989 hay alternancia y su patrón apenas comienza a entenderse. Revisemos.

**Cuadro 5. Partidos políticos alternantes en los poderes ejecutivos locales de 1989 a 2012**

<b>Entidad Federativa</b>	<b>Partido Titular del Poder Ejecutivo</b>	<b>Alternancia desde el año</b>	<b>Partidos alternantes</b>
1. Aguascalientes	PRI	1998	PRI/PAN/PRI
2. Baja California	PAN	1989	PRI/PAN
3. B. California Sur	PAN	2001	PRI/PRD/PAN
4. Chiapas	PRD	2000	PRI/ Coalición: PAN- PRD-PT-PVEM- PSN-PCD- Conv.-PAS/PRD
5. Chihuahua	PRI	1992	PRI/PAN/PRI
6. Distrito Federal	PRD	1997	PRI/PRD
7. Guanajuato	PAN	1991	PRI/PAN
8. Guerrero	PRD	2005	PRI/PRD
9. Jalisco	PAN	1995	PRI/PAN
10. Michoacán	PRI	2002	PRI/PRD/PRI
11. Morelos	PRD	2000	PRI/PAN/PRD
12. Nayarit	PRI	1999	PRI/Coalición: PAN-PRD/PRI



<b>Entidad Federativa</b>	<b>Partido Titular del Poder Ejecutivo</b>	<b>Alternancia desde el año</b>	<b>Partidos alternantes</b>
13. Nuevo León	PRI	1997	PRI/PAN/PRI
14. Oaxaca	PAN/MC/PRD/PT	2010	PRI/Coalición: PAN-PRD-MC-PT
15. Puebla	PAN/PRD/ Conv./PANAL	2011	PRI/Coalición: PAN-PRD- Conv.-PANAL
16. Querétaro	PRI	1997	PRI/PAN/PRI
17. San Luis Potosí	PRI	2003	PRI/PAN/PRI
18. Sinaloa	PAN/PRD	2011	PRI/Coalición: PAN-PRD
19. Sonora	PAN	2009	PRI/PAN
20. Tabasco	PRD	2012	PRI/PRD
21. Tlaxcala	PRI	1999	PRI/PRD/ PAN/PRI
22. Yucatán	PRI	2001	PRI/PAN/PRI
23. Zacatecas	PRI	1998	PRI/PRD/PRI

Fuente: Elaboración propia con base en IFE, 2012.

De los datos anteriores tres inferencias podemos realizar. La capacidad de competencia de los partidos de oposición, sumada a la postulación de candidatos carismáticos y la capitalización de los errores en el ejercicio de gobierno del partido político perdedor, han dado como resultado la alternancia en gobiernos locales. Las condiciones económicas y políticas que vivió el país a finales del siglo XX y principios de éste favorecieron la alternancia y la oportunidad de conocer nuevas formas de gobierno local. En algunas entidades, la alternancia no ha cedido espacio al otrora partido dominante (Baja California, Jalisco, Guanajuato, Distrito Federal) y en otras, se han vivido experiencias de alternancia entre los tres principales partidos, presuponiendo un apreciable sentido cívico de los ciudadanos en esas entidades (Baja California Sur, Nayarit, Nuevo León, San Luis Potosí, Tlaxcala, Chiapas y Morelos). La segunda consideración se encuentra relacionada con la

realización de coaliciones electorales, las cuales más allá de las identidades ideológicas de sus actores, el pragmatismo político les da sentido y prioriza el triunfo sobre los acuerdos para el ejercicio de gobierno; se trata de ganar pues la apuesta se hace con base en los capitales políticos, el carisma y arraigo del candidato en una base social.<sup>8</sup> La tercera consideración se encuentra relacionada con el carácter irreversible de la alternancia en los gobiernos locales, pues se trata de un fenómeno cívico el cual potencia, prueba y premia las opciones de gobierno exitosas. La alternancia es la esperanza que se abre en el horizonte de la consolidación democrática. Puede ser considerada más allá que un acto de fe como las aspiraciones que nos muevan como régimen democrático en construcción, aspiraciones de justicia y equidad. Tomando en consideración los anteriores datos empíricos, se puede inferir que esta diversificación y la alternancia en experiencias de gobierno ubican al país en un pleno sistema competitivo y plural con elecciones libres y competidas.

#### **4. Alternancia en los Ayuntamientos del Estado de México durante el periodo 1996-2012**

En la democracia moderna prevalece el principio de mayoría y se deben respetar los derechos de la minoría, por lo que en los procedimientos para unificar democráticamente a los ciudadanos el criterio que guía la adopción de políticas y decisiones es el de la mayoría de los participantes, como parte integrante de una comunidad política, porque en el fondo lo que subyace es el principio esencial que constituye la soberanía popular.

Actualmente los regímenes políticos han sido definidos como poliárquias porque están compuestos por la democracia en su inspiración de igualdad, la vocación de proteger las libertades individuales, y el republicanismo de quienes gobiernan bajo la vigencia del estado de derecho, de igual forma, todos los ciudadanos tienen el mismo derecho de participar en la formación de las decisiones colectivas dentro del marco institucional existente.

Para Robert Dahl (1986), el gobierno democrático se caracteriza fundamentalmente por su continua aptitud para responder a las preferencias de sus ciudadanos, sin establecer diferencias políticas entre ellos. Para que esto

<sup>8</sup> Al respecto se sugiere revisar la obra de Diego Reynoso, *La estrategia dominante: Alianzas Electorales en los estados mexicanos, 1988-2011*, TESEO-FLACSO Argentina, Buenos Aires, 2011.

tenga lugar es necesario que todos los ciudadanos tengan igual oportunidad para formular sus preferencias, manifestar públicamente dichas preferencias entre sus partidarios y ante el gobierno, individual y colectivamente y recibir por parte del gobierno igualdad de trato, es decir, éste no debe hacer discriminación alguna por causa del contenido o el origen de tales preferencias. De acuerdo con este autor, estas tres condiciones básicas deben ir acompañadas por ocho garantías:

- 1) libertad de asociación,
- 2) libertad de expresión,
- 3) libertad de voto,
- 4) elegibilidad para el servicio público,
- 5) derecho de los líderes políticos a competir en busca de apoyo y el derecho de los líderes políticos a luchar por los votos,
- 6) diversidad de las fuentes de información,
- 7) elecciones libres e imparciales, y
- 8) la existencia de instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar las preferencias.

Aparentemente estas ocho características institucionales darían una escala teórica adecuada para comparar a los distintos regímenes políticos, sin embargo, empíricamente y mediante su comprobación los regímenes pueden divergir en la amplitud, aplicación y garantías que otorgan al ejercicio de tales oportunidades institucionales.

Para poder medir con mayor precisión el grado de democratización de un sistema político, Dahl recurre a dos dimensiones teóricas, las que sin agotar el concepto de democracia como ideal, entregan una herramienta muy adecuada para el propósito comparativo. Una dimensión refleja la amplitud con que el régimen facilita la oposición o el debate público, en otras palabras la liberalización. La otra dimensión es el número de personas que están facultadas para participar, mediante adecuados mecanismos de representación en un plano de mayor o menor igualdad, en el control y discusión de la política del gobierno.

Así pues, cabría considerar las poliarquías como regímenes relativamente democráticos, dicho de otra forma, las poliarquías son sistemas substancialmente liberalizados y popularizados, es decir, muy representativos a la vez que francamente abiertos al debate público. Agregando que una

democracia pluralista, una institución libre no sólo permite la crítica, sino que la necesita. La función de la oposición política en una democracia de tipo occidental, la alternancia en el gobierno, sólo se puede cumplir ejerciendo responsablemente la crítica, dirigiéndola a estructuras, decisiones y personas involucradas en el proceso de la toma de decisiones (Nohlen, 1995).

En síntesis, Dahl señala que la democracia es un sistema en el cual existen partidos con intereses, valores y opiniones; y, existe una competencia organizada mediante un conjunto de normas. Periódicamente unos ganan y otros pierden. Desde luego, no todas las democracias son idénticas; podríamos numerar incontables variaciones y diferenciar diversos tipos de instituciones democráticas. Sin embargo, más allá del abanico de varias instituciones para identificar un sistema político como democráticamente legítimo basta un rasgo esencial: su carácter de competencia abierta a la participación. En este sentido e interpretando a Gómez Tagle (2009: 51) los diferentes tipos de régimen jurídico han dado como resultado diseños institucionales distintos en cada país, donde el reconocimiento legal de los partidos, la organización de las elecciones, la vigencia de los derechos ciudadanos y la veracidad del Listado nominal son aspectos cardinales para entender la participación electoral, la competitividad y en consecuencia la alternancia.

En este sentido, existen múltiples aspectos relacionados con la organización de procesos electorales que repetidamente pasan desapercibidos pero que, sin embargo, son fundamentales tanto en la motivación tanto de la participación ciudadana como de sus resultados. Aunque ingrato, resulta sencillo entender que si los detalles en la organización de procesos electorales fallan, el resultado de la misma corre el riesgo de ser invalidado y sobre todo, se pierde el equilibrio entre la institución electoral y los partidos políticos. Esta preocupación constituye una de las dificultades de toda construcción democrática.

Por lo tanto, el reto para las instituciones responsables de organizar comicios electorales pasa, entre otras características, por cuidar el proceso de inscripción al padrón electoral y la aprobación del Listado Nominal, la distribución de distritos y secciones electorales, la ubicación de casillas, la distribución de prerrogativas a los partidos políticos, la distribución de espacios en los medios comunicación electrónicos, la regulación de las precampañas, la vigilancia de las campañas políticas, la rendición de cuentas por parte de los partidos políticos y su consecuente fiscalización de recursos, la participación de observadores electorales y la operación de un Programa de Conteo Rápido y Resultados Preliminares. Sin duda alguna, todos

estos requisitos tuvieron su origen en la preocupación por establecer medidas para resguardar la veracidad del resultado electoral, lo cual se traduce en un diseño institucional indispensable en la edificación de un sistema de competencia partidista maduro que disminuye incertidumbres, estimula la participación política y aumenta la posibilidad de la alternancia.

En el Estado de México, sobresale la madurez de instancias organizadoras de comicios electorales creíbles y legítimos la cual ha permitido extender la competitividad entre los partidos que conforman al sistema, por lo que la vida electoral poco a poco se ha transformado siendo testigo de una alternancia gradual en la disputa de distintos Ayuntamientos. Si de alternancia y cambio político podrá hablarse, de manera optimista podríamos adelantar que actualmente se incuba uno de los momentos simbólicos del cambio en nuestra entidad.

Con base en una lectura zigzagueante y sucinta de nuestra historia inmediata y tomando como referencia el año 1996 con la creación del Instituto Electoral del Estado de México y por tanto un momento de quiebre en la construcción del modelo democrático mexicano, los datos sobre la participación política nos indican que durante las elecciones para elegir Gobernador, en 1999 y 2005, tuvieron un índice de participación no mayor al 47%, perfilando desde entonces, los retos que habría de sortear el IEEM como institución responsable de organizar comicios electorales y fomentar la participación política.

**Cuadro 6. Elección para Gobernador**

	1999	2005
Participación	47.1%	42.0%

Fuente: Elaboración con base en la página electrónica del IEEM.

En el mismo sentido, la elección de Ayuntamientos mostró un comportamiento particular, dado que en las elecciones de 1997, 2003 y 2006 la participación no superó el 46%; aún y cuando se trata de las autoridades administrativas que mayor contacto y de manera directa tienen con los ciudadanos (ver cuadro 7).

### Cuadro 7. Elección de Ayuntamientos

	1997	2000	2003	2006	2009
Participación	46.4%	65.5%	42.8%	43.1%	52.2%

Fuente: Elaboración con base en la página electrónica del IEEM.

Por último, la elección para Diputados Locales en los procesos de 2003 y 2006 registró una participación menor al 45% (ver cuadro 8).

### Cuadro 8. Elección de Diputados Locales

	1997	2000	2003	2006	2009
Participación	57.5%	65.7%	43.0%	44.1%	52.3%

Fuente: Elaboración con base en la página electrónica del IEEM.

De manera contrastante, durante las elecciones para elegir Ayuntamientos y Diputados durante el proceso de 2009, el índice de participación superó el 52% y durante la última elección en 2012, se registró un ascenso en la participación del 54%. Podemos señalar que el porcentaje de participación en el estado se encuentra ligeramente por encima de la media nacional, pero de manera local ¿cuáles son las implicaciones de este porcentaje de participación?, ¿qué ha pasado con la alternancia?

Durante el periodo que comprende el año 1996 a 2012, la participación política a través de la emisión del voto ha dibujado paulatinamente un tipo de competencia que va de la mano con la alternancia, pues de los 125 municipios que integran nuestra entidad en once de éstos no se ha registrado cambio de partido en el ejercicio de gobierno; siendo importante destacar que en estos municipios el número de integrantes del Listado Nominal no es determinante, por ejemplo Chimalhuacán posee 374,247 ciudadanos inscritos, San Felipe del Progreso 75,148, Atlacomulco 63,587 y en contraste Zumpahuacán cuenta con 10,670 ciudadanos inscritos en dicho Listado.

En el contexto del cambio político en México derivado de la alternancia en el Poder Ejecutivo Federal del año 2000, Arzuaga (2010) señala que el Estado de México no fue ajeno a este proceso de transformación, sin embargo

“No fue, ni con mucho, una entidad que liderara la transición política, pero sí el relevo de los estados de ánimo que fueron dominando la historia política nacional” durante los últimos quince años y para ello analiza el periodo de 1981 a 2006 donde destaca que los resultados de los distintos procesos electorales llevados a cabo en este lapso de tiempo se caracterizan por:

- "La declinación del PRI.
- El ascenso del PAN y del PRD.
- La tendencia general a que, aún con los declives y ascensos mencionados, el PRI se ubique en el primer sitio, el PAN en el segundo y el PRD en el tercero.
- El estancamiento de los partidos pequeños.
- Las alteraciones de 1988, 1997, 2000 y 2006 y la instauración de una etapa de volatilidad electoral.
- La ubicación, desde 1996, de las tres principales fuerzas electorales en un rango de 25 puntos porcentuales” (Arzuaga, 2010: 73).

De igual forma, Arzuaga establece que en 1996 se inaugura una nueva etapa en la historia electoral del Estado de México pues en esa elección el PRI retrocedió en promedio diez puntos porcentuales y posteriormente, en el año 2000 esa tendencia a la baja lo llevó a perder los comicios locales y federales; además agrega que entre 1996 y el año 2006 el PRI obtuvo, en promedio, el 35.4% de la votación.

En el mismo tenor, una precisión conceptual fundamental que propone Arzuaga es la evolución de la fragmentación del sistema de partidos en nuestra entidad, es decir, durante el periodo de elecciones que comprende 1987 a 2006 “en casi la totalidad de las elecciones estudiadas, la cantidad de partidos que presentan candidaturas es más amplio que el que compite efectivamente. De hecho, si se utilizan para definir el tamaño del sistema de partidos a todos los que compiten el del Estado de México sería un sistema multipartidista atomizado, con una alta fragmentación, pues se han presentado candidaturas, en promedio durante este periodo de 7.9 partidos”.

Para apoyar esta afirmación observemos que durante la elección para Ayuntamientos realizada en el año 2009 el conjunto de partidos de oposición ganó en 28 de 125 municipios, desglosándose de la siguiente manera: el PAN obtuvo 13 municipios, el PRD 6 municipios, el PT ganó 2, la Coalición PRD-PT 3 Ayuntamientos, Convergencia 2 municipios y la coalición PT-MC 2.

Situación que se acentúa aún más durante la elección para Ayuntamientos realizada en el año 2012 el conjunto de partidos de oposición ganó en 32 de 125 municipios, desglosándose de la siguiente manera: el PAN obtuvo 16 municipios, el PRD 3 municipios, el PT ganó 3, la Coalición PRD-PT 6 Ayuntamientos, la Coalición PRD-MC 1 municipio, la coalición PT-MC 2 y la Coalición PRD-PT-MC ganó 1.

De igual forma, en el marco del modelo de Sartori (1992) descrito anteriormente, respecto de cuáles partidos importan a la hora de estimar el tipo de sistema de partidos de que se trata, el propio Arzuaga afirma que el sistema de partidos mexiquense se acerca al continuum que va de un partido hegemónico al inicio de la década de los años noventa, se amplía a dos a mediados de la misma y termina por incorporar un tercer partido hacia finales de los noventa. Así, a principios de siglo el sistema mexiquense es un sistema de partidos pluralista moderado.

Aún más, si trascendemos este razonamiento, diez años después encontramos un escenario donde la existencia de tres partidos importantes y un conjunto de partidos con menor presencia electoral dan cuenta de un sistema de pluralismo extremo.

Relativo a la alternancia y muy similar al escenario nacional, en 83 municipios la alternancia se ha centrado en una fórmula bipartidista; desglosándose la fórmula PRI vs PAN 36 municipios y la disputa PRI-PRD en 38 municipios.<sup>9</sup>

Para Arzuaga (2012) las elecciones locales de julio pasado en el Estado de México a simple vista no llaman la atención; sin embargo si se miran de manera minuciosa se puede observar la consolidación de tendencias que constituyen un cambio significativo en la competencia electoral local. Así, el PRI y sus aliados ganaron las elecciones locales con un porcentaje cercano a 40% y con casi 42% ganaron en las elecciones municipales. Ninguno de los dos resultados parece sorprendente, pues el PRI con las diferentes coaliciones con las que ha participado sólo ha perdido en una ocasión (en el año 2000) en comicios locales y, no obstante y aquí está la principal aportación de este proceso electoral, hace ya casi dos décadas que esta opción política no alcanza porcentajes de votos superiores a 50%. Por el contrario, el PRD obtuvo el segundo lugar aunado a sus aliados. Esta es la segunda ocasión en que este partido obtiene el segundo lugar; sin embargo, la votación perredista ha

<sup>9</sup> Consultar <http://www.ieem.org.mx>



sido más volátil que la del PRI. Finalmente, los resultados obtenidos por el PAN son muy similares a la votación recibida en la elección local de 2009, sin embargo, es la votación más baja recibida desde el año 1996.<sup>10</sup>

Durante el periodo 1996 a 2009, de manera significativa analizamos que en 83 municipios el modelo de competencia bipartidista es el que ha destacado, en tanto un modelo de pluralidad acotada se ha desarrollado en 29 Ayuntamientos, otro de mayor pluralidad en cuatro y en un solo municipio han gobernado cinco opciones de partidos diferentes.<sup>11</sup>

Nuevamente, similar al entorno nacional, en el Estado de México destaca la realización de coaliciones electorales en la postulación de candidatos para ocupar la titularidad de los Ayuntamientos. En este sentido, vale la pena parafrasear a Diego Reynoso cuando afirma que “el origen oficialista u opositor de las alianzas electorales y el éxito que han tenido, ya sea para conquistar el gobierno o bien para conservarlo”, lo que muestra de manera evidente es que éstas van en aumento. Agrega que “las alianzas se han convertido en una estrategia dominante para oficialistas y opositores, produciendo así que el resultado de equilibrio sea la realización de elecciones con alianzas enfrentadas. Predominan como alianzas opositoras exitosas las integradas por el PAN o por el PRD, pero destacan también las que encabezó el PRI como partido de oposición desde el año 2003”. Durante el periodo 2006-2012, destaca la emergencia de alianzas oficialistas que se conforman con el objetivo de mantener el control político del Estado ya conquistado, en el caso del PAN o del PRD y del Estado recuperado en el caso del PRI.

Otro de los resultados de esta elección es la alta competitividad registrada en aproximadamente 50 municipios, donde el margen de triunfo fue menor al cinco por ciento, lo que aunado a los 32 municipios ganados por partidos de oposición arroja un 70% de municipios con alto nivel de competitividad. Como sugieren los datos producidos en el Estado de México, las alianzas se han convertido en la vía para competir electoralmente, tanto

<sup>10.</sup> Para un análisis amplio con respecto a la evolución electoral de los partidos políticos en el Estado de México, se sugiere consultar la obra de Francisco Reveles *Los partidos políticos en el Estado de México: Origen, desarrollos y perspectivas*, Fontamara/IEEM/UAEMEX, 2012, México.

<sup>11.</sup> Al respecto revisar las bases de datos proporcionadas por Carolina Durán y David Valdés, quienes proporcionan un seguimiento de resultados electorales durante el periodo 1993 a 2009 en “Alternancia: característica fundamental de la democracia en el Estado de México”, *Apuntes Electorales*, Revista del Instituto Electoral del Estado de México, Número 45, Año XI, 2012.

para los partidos de oposición como para los partidos que buscan mantener el gobierno de sus Estados. Todo ello porque la alternancia es la sombra de la competencia electoral.

## **5. Consideraciones finales**

Durante el año 2012 se llevaron a cabo elecciones para elegir a los titulares de los Ayuntamientos y representantes en la Cámara de Diputados en el Estado de México, bajo condiciones de competitividad y equidad entre los diferentes actores y partidos políticos, se apoyó con base en la normatividad a los diferentes candidatos a través de las prerrogativas de sus partidos políticos con la particularidad de que algunos partidos participaron bajo la modalidad de coalición y sólo un partido político participó en lo individual, el PAN. Destaca el hecho de que el PRI, el PVEM y PANAL participaron de manera conjunta y diferenciada en algunas opciones y candidaturas a Diputados; en tanto el PRD, PT, MC lo hicieron también en algunos caso de manera conjunta y en otros de manera diferenciada. En esta elección, ha sido evidente el cálculo de la fuerza electoral por parte de cada uno de los actores y en consecuencia la realización de coaliciones, prevaleciendo el pragmatismo y cálculo racional como estrategia para acceder al poder, más allá de las afinidades ideológicas y donde las plataformas políticas pasan a un segundo plano, por debajo del candidato y los acuerdos entre partidos.

Gracias al marco legal vigente, existen dos formas de competencia política, una en la que los partidos políticos pueden competir de manera individual y otra a través de un convenio de coalición el cual vincula a los partidos participantes a distribuir su representación con base en los votos obtenidos por cada uno de ellos.

La principal desventaja que tiene la modalidad de contender bajo un convenio de coalición es que cuando se lleva a cabo ésta, ningún partido político sabe qué votación va a obtener el día de la jornada electoral, por ejemplo, en la elección de diputados se trata de una apuesta en que cabe la posibilidad de que con pocos votos puedas ganar un distrito y hay otros lugares donde tiene que recibir muchos votos para obtener un distrito con el mismo valor. Por lo tanto, esta situación permite a los partidos coaligados que con pocos votos obtengan un distrito e incuba una situación que cuando se suman los votos totales los partidos que ganaron la mayoría de los

distritos éstos resultan sobrerrepresentados, situación que deja incómodos a los partidos perdedores, quienes reclaman una situación de inequidad. Sin embargo, no es así pues a todos los partidos se les da la posibilidad de participar bajo la modalidad de coalición.

Estas condiciones de competencia electoral vislumbran sin duda los nuevos retos para la institución responsable de organizar comicios electorales en el Estado de México, por lo que el tema de la redemarcación se hace presente como una tarea impostergable que se habrá de realizar. Sin duda alguna, el equilibrio entre esta instancia local y el Instituto Federal Electoral llevará a buen puerto este ejercicio de ampliación de los límites poligonales de las secciones electorales, contribuyendo con ello a otra de las tareas que dan certidumbre y certeza al desarrollo de procesos electorales.

El día de hoy los partidos políticos y sus representantes en el Consejo General del IEEM cuentan con la experiencia profesional y con propuestas viables para cimentar el siguiente tramo del camino. La consolidación democrática basada en la competitividad y alternancia son sus puentes.

## Bibliografía

- Alarcón Olguín, Víctor y Pablo Javier Becerra Chávez (2012), *Elecciones 2012: Evaluación e Implicaciones Políticas*, UAM Iztapalapa, México.
- Arreola Ayala, Álvaro (2003), *Comportamiento político y tendencias electorales en el Estado de México*, IELEDOMEX-IEEM-UNAM CAMPUS ACATLÁN-UIA, México.
- Arzuaga Magnoni, Javier (2010), "Tendencias electorales y sistema de partidos en el Estado de México: 1981-2006", en *Estado de México y Democracia en los Albores del Siglo XXI*, Francisco Lizcano Fernández y Ruperto Retana Ramírez, IEEM/FCPyS-UAEMEX/CICSyH, México.
- (2012), "Las elecciones mexiquenses de 2012: el eterno retorno", en *Gaceta Electoral Órgano de Difusión del Instituto Electoral del Estado de México*, CFDE-IEEM, México, 2012.
- Becerra, Ricardo, Salazar, Pedro, Woldenberg, José (2000), *La mecánica del cambio político en México*, ediciones Cal y Arena, México, 557 págs.
- Bobbio, Norberto (1992), *El futuro de la democracia*, editorial Fondo de Cultura Económica, México.

- Cotteret, Jean-Marie y Emerie, Claude (1973), *Los Sistemas Electorales*, España.
- Dahl, Robert A. (1986), *La poliarquía*, Madrid, Tecnos.
- , *La democracia y sus críticos*, Buenos Aires, Paidós, 1992.
- Diamond, Larry y Marc Plattner (1996), *El resurgimiento de la democracia*, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, Oficina Regional del Libro Embajada de los Estados Unidos de Norteamérica, México.
- Durán, Carolina y David Valdés (2012) “Alternancia: característica fundamental de la democracia en el Estado de México”, en *Apuntes Electorales*, Revista del Instituto Electoral del Estado de México, Número 45, Año XI.
- Eisenstadt, Todd (2001), “¿Remolinos en la tercera Ola? Las transiciones prolongadas en las teorías sobre democratización”, en Ortega Ruiz Reynaldo, *Caminos a la Democracia*, El Colegio de México, pp. 87-122.
- Eisenstadt, Todd (2007): *Democracia observada: las instituciones electorales locales en México*, Universidad de Guanajuato, University of New Hampshire, pp. 457.
- Gómez Tagle, Silvia (2009), *Cuántos votos necesita la democracia: La participación electoral en México 1961-2006*, Instituto Federal Electoral, México.
- Instituto Electoral del Estado de México (2012), *Plataformas electorales legislativas: 2012. Elección de Diputados Locales y Miembros de Ayuntamientos*, IEEM, México.
- Instituto Federal Electoral (2011), portal electrónico.
- Labastida, Julio, (2002), “Legitimidad y cambio del régimen político en México”, en Labastida, Julio y Antonio Camou (coords.), *Globalización, identidad y democracia*, Siglo XXI, pp. 170-218.
- Lefort, Claude (1988), *Democracy and political theory*, Polity Press, Cambridge.
- , *La invención democrática*, Nueva Visión, Buenos Aires, 1988.
- Linz, Juan J. (1975), *Totalitarian and Authoritarian Regimes*: Greenstein, Fred J. and Polsby N. W. (Eds.), *Handbook of Political Science*, Reading.
- Linz, Juan José (1990) *La quiebra de las democracias*, Edita Alianza Editorial Mexicana-CNCA, México.
- Linz, Juan José (1992), “Teoría de la democracia”, en *La democracia en sus textos*, Ciencias Sociales, Alianza Editorial, Madrid.

- , (1992) “Los problemas de las democracias y la diversidad de democracias” en *Reexamining democracy: Essays in honor of Seymour Martin Lipset*, Newbury Park, Sage, pp.182-207.
- Merino, Mauricio (2003), *La transición votada*, FCE, México.
- Meyenberg, Leycegui, Yolanda (2001), “La transición hacia la pluralidad: desafío y perspectivas” en *El 2 de julio: reflexiones posteriores*, FLACSO/IIS-UNAM/UAM-I, México, pp. 17-31.
- Mirón Lince, Rosa María, López Montiel, Gustavo y Francisco Reveles Vázquez (2009), *Los estados en el 2009: lucha política y competencia electoral*, IEEM-UNAM-AMCEE, México.
- Mirón Lince, Rosa María, López Montiel, Gustavo y Francisco Reveles Vázquez (2011), *Los estados en el 2010: El Nuevo Mapa de Poder Regional*, FCPyS-UNAM-GERNIKA-IEEG-ITESM-FUR DIE FREIHEIT, México.
- Morlino, Leonardo (1985), *¿Cómo cambian los regímenes políticos?*; editorial Centro de Estudios Constitucionales, España.
- Nohlen, Dieter (1995), *Sistemas electorales y partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México.
- O’Donnell, Guillermo y Schmitter Philippe (1989), *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Paidós, México.
- Ortega y Gasset (1958): “La Rebelión de las masas”, segunda parte, Cap. VII, Madrid, citado por Nohlen, Dieter en *Tratado de Derecho Electoral comparado de América Latina*, FCE, Segunda Edición, 2007.
- Panbianco, Angelo (1993), *Modelos de Partidos*. México: Alianza Universidad.
- Reveles, Francisco (2012), *Los partidos políticos en el Estado de México: Origen, desarrollos y perspectivas*, Fontamara/IEEM/UAEMEX, México.
- Reynoso, Diego (2011), *La estrategia dominante: Alianzas Electorales en los estados mexicanos, 1988-2011*, TESEO-FLACSO Argentina, Buenos Aires.
- Przeworski, Adam, O’Donnell, Guillermo y Schmitter Philippe (1995), *Sustainable democracy*, Cambridge University Press, New York.
- Przeworski, Adam (1988), “Algunos problemas en el estudio a la transición a la democracia” en O’Donnell, et. al, *Transiciones desde un gobierno autoritario. Perspectivas comparadas*, Vol. III, Paidós, Buenos Aires.
- Przeworski, Adam (1995), *Democracia y Mercado*, Cambridge University Press, London.
- Rouquié, Alain (1986), *¿Para qué sirven las elecciones?*, Fondo de Cultura Económica, México.

- Salazar, Luis (2001), *México 2000 Alternancia y Transición a la democracia*, Cal y arena, México, 499 págs.
- Sartori, Giovanni (1992), *Partidos y sistemas de partidos*, 2ª. Ed. Ampliada. Alianza Editorial.
- Sartori, Giovanni (1999), *Elementos de Teoría Política*. Alianza Editorial, Madrid.
- Schmitter, Philippe y Whitehead, Laurence (1989), "Transiciones desde un gobierno autoritario", Vol. 3, *Perspectivas comparadas*, pp. 105-135.
- Schumpeter, J. A. (1983), *Capitalismo, Socialismo y Democracia*, Dos Tomos, Biblioteca de Economía, ediciones Orbis, Barcelona, España.
- Stepan, Alfred (1989), "Caminos hacia la redemocratización: Consideraciones teóricas y análisis comparativos", en O'Donnell, Guillermo y Schmitter Philippe, *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Paidós, México.
- Whitehead, Laurence (1996), "Una transición difícil de alcanzar: la lenta desaparición del gobierno del partido dominante en México", en *Política y gobierno*, México, No. uno, Vol. III.
- Woldenberg, José y Jesús Orozco (2007), "Ética y responsabilidad en el proceso electoral" en Nohlen Dieter y Daniel Zovatto, *Tratado de Derecho Electoral comparado de América Latina*, FCE, segunda edición.
- Zolo, Danilo (1992), *Democracia y complejidad: Un enfoque realista*, Editorial Nueva Visión, Buenos Aires.

# INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE OAXACA

*Alberto Alonso Criollo*

## NACIONALIZACIÓN O FEDERALIZACIÓN DE LAS COMPETENCIAS ELECTORALES EN MÉXICO. LA EXPERIENCIA OAXAQUEÑA

Para abordar el tema “Nacionalización o federalización de las competencias electorales en México” dividiré la exposición en tres apartados, primero abordó brevemente una parte conceptual sobre nacionalización y federalización, para después destacar la particularidad de los procesos electorales en Oaxaca, destacando el tema de las elecciones en municipios con sistemas normativos internos para finalizar con algunos comentarios y propuestas.

Inicio con la ubicación conceptual de cada término, cosa no menor pues hay que recordar que los conceptos condicionan la forma de ver el mundo (Cfr. Munck & Snyder, 2004).

Dicho en otras palabras los conceptos son contenedores de datos, los cuales refieren a las relaciones sociales y que por tanto están cargados de contenido, asociaciones o connotaciones.

Entiendo el concepto de nacionalización, como una integración jurídica destinada a eliminar diferencias normativas entre o en cualquier entidad federativa. En cuanto a una cuestión operativa estamos entendiendo que un solo órgano electoral se encarga de organizar y llevar a cabo las elecciones de cualquier naturaleza, llámese federal, estatal o municipal en todo el país.

En cuanto a la federalización estamos entendiendo, la capacidad de cada entidad federativa de ser competente para normar y aplicar la ley en materia electoral de acuerdo con sus características políticas, sociales y culturales, en el marco del pacto federal, incluyendo la existencia de un órgano especializado responsable de organizar y llevar a cabo las elecciones propias de esa entidad.

Respecto al segundo punto de esta exposición, el tema electoral está contenido en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en cuanto a elecciones federales, financiamiento público, el uso de los medios de comunicación social y fiscalización de los recursos públicos otorgados a los partidos políticos de carácter nacional.

Según el artículo citado, es competencia del Instituto Federal Electoral (IFE) la organización de las elecciones para Presidente de la República, senadores y diputados federales, el financiamiento público a partidos políticos nacionales, la fiscalización de los recursos otorgados a los partidos políticos nacionales y el uso de los medios de comunicación social.

De las competencias mencionadas, la única que es exclusiva en todos los órdenes es la del uso de los medios de comunicación social, es decir, es sólo el IFE quien designa de acuerdo con el apartado A del artículo en comento, los tiempos en radio y televisión para los partidos políticos y órganos electorales.

Aún cuando sea una elección en cualquier entidad federativa o el Distrito Federal es exclusividad del IFE otorgar los tiempos en los medios de comunicación social de acuerdo con lo contenido en el artículo 41.

Los demás temas: Organización del proceso electoral, financiamiento y fiscalización, son competencia según el tipo de elección de que se trate, así elecciones federales son de la atribución del IFE y elecciones estatales, municipales, jefe de gobierno y delegaciones del distrito federal son competencia de cada órgano electoral estatal y del Distrito Federal.

De acuerdo con el contenido del artículo mencionado encontramos las dos visiones, tanto un espíritu nacionalista como uno federalista.

La posición nacionalista se expresa de manera nítida en cuanto a las competencias del IFE de asignar los tiempos en los medios de comunicación social, puesto que es la única institución responsable de dicha actividad.

En cuanto a la posición federalista, ésta prevalece en cuanto a las competencias de los órganos electorales de cada entidad federativa y del Distrito Federal de organizar procesos electorales de carácter local y, de otorgar el financiamiento de orden estatal y fiscalizar esos recursos.

Si en este momento pensamos en una visión más centralista, las responsabilidades que en la actualidad tienen los órganos electorales de las entidades federativas y el Distrito Federal pasarían a manos del IFE y los órganos electorales locales dejarían de tener sentido, lo cual provocaría su desaparición.

La esencia o basamento del pacto reside en la cesión de derechos de quienes constituyen el pacto a favor de la nación.



En su origen dos son los sustentos del pacto federal: 1) las entidades federativas ceden al gobierno central el monopolio de la defensa frente al exterior y 2) las entidades federativas ceden al gobierno central el monopolio de las relaciones exteriores.

Estas son las premisas en las que se sustenta el pacto federal, sin embargo al paso del tiempo, los estados han ido cediendo más facultades al gobierno central,<sup>1</sup> entrando cada vez a un ámbito de dependencia de los estados respecto al gobierno federal, poniendo en entredicho la autonomía de los estados.

Dicha cesión de facultades puede ser explicada, como dice Medina (2009) de dos dudosas premisas: 1) que los estados no tienen las capacidades humanas, intelectuales e institucionales para hacerlo y, 2) que las autoridades de los estados no son confiables, pero sí lo son las estructuras de las instituciones del orden federal. Sin duda las dos son cuestionables y están orientadas a una clara visión de estado unitario y centralista.

## **Los sistemas políticos locales**

Otro aspecto que quiero resaltar refiere la exigencia de un conocimiento preciso de los sistemas políticos locales en diferentes vertientes, pero resalto lo relativo a mecanismos de elección tradicional.

No debemos olvidar que el pacto federal refiere a la suma de las partes, en este caso de 32, cada una con su propia historia, características, intereses y cosmovisiones diversas, un Estado unitario en materia electoral conllevaría el desconocimiento de esa diversidad, lo cual para el caso de Oaxaca sería de riesgo extremo.

De los 570 municipios que constituyen a la entidad, 418 eligen a sus autoridades bajo sus propios sistemas normativos internos, de nacionalizarse las competencias electorales, exige un pleno conocimiento sobre métodos, tradiciones de cada uno de esos municipios.

Puesto que cada municipio es un universo por sí mismo, con características culturales propias, en donde convergen dos o más grupos etnolin-

<sup>1</sup> El Sistema Nacional de Planeación acordado en 1983 y el Sistema Nacional de Seguridad Pública en 1994 son ejemplos de esa cesión de facultades, pero sin duda y en cuanto al tema que nos compete la reforma de 1996 donde se establece la competencia del Tribunal Federal Electoral sobre las controversias suscitadas en las elecciones locales es clara muestra de un sentido centralista de las competencias electorales.

güísticos diferentes, con sus propias cosmovisiones, que al paso del tiempo habían logrado ponerse de acuerdo sobre sus sistemas normativos internos, pero que hoy en día algunos han entrado en crisis.

La dinámica de los municipios en Oaxaca es compleja, pues la demarcación municipal no corresponde a una clara y homogénea organización comunitaria. Muchos municipios están compuestos de varias comunidades, cada una de ellas con características propias: 1) un espacio territorial; 2) el uso de la tierra, fundamentalmente de carácter comunal; 3) una historia común legada por la oralidad; 4) un idioma común que puede variar de comunidad en comunidad; 5) una organización con características propias en cuanto a lo político, cultural, social, civil, económico y religioso y, 6) un sistema comunitario de procuración y administración de justicia.

En muchos municipios, cada comunidad tiene su propia dinámica social, política y cultural, que no necesariamente corresponde a las del resto de comunidades que integran el municipio, hay muchos casos en donde las construcciones identitarias y étnicas son claramente diferentes.

De hecho, la historia oaxaqueña registró una especie de arreglo histórico entre los grupos indígenas y las élites políticas económicas que estuvo vigente por más de dos siglos. Ese arreglo se articuló en la persistencia de dos elementos centrales en la organización comunitaria de tipo indígena existente desde el siglo XIX, la propiedad comunitaria de la tierra y los sistemas de definición de autoridades municipales por la vía de los usos y costumbres.

Este arreglo permitió a las comunidades el pleno control sobre dos elementos esenciales para su reproducción social, el de su sobrevivencia física a través de la propiedad comunal de la tierra y el del procesamiento de sus intereses y conflictos políticos al interior de sus comunidades con los usos y costumbres. En la contraparte, las élites políticas y económicas del estado usufructuaron el control sobre el aparato del estado y el control sobre las actividades más dinámicas de la economía, sobre todo el comercio.

En su expresión sistémica sobre todo en la parte política, encontramos que estos elementos se constituyeron como parte fundamental de los equilibrios políticos del estado durante dos siglos, aunque hay que reconocerlo, la dinámica social de la contemporaneidad ha generado presiones sobre esos pilares del equilibrio social y político.

Este arreglo da cuenta de la enorme importancia de los usos y costumbres en Oaxaca construido como tema de estado. Estas características hacen de cada comunidad espacios sociales con sus propias formas de gobierno,

dictadas y organizadas por su sistema normativo interno o comunitario conocido comúnmente como “usos y costumbres”.

La existencia hasta nuestros días de esos sistemas normativos internos puede explicarse por una clara decisión de estos pueblos y comunidades de conservar sus propias normas a los costos sociales y políticos que fueron necesarios.

Sin embargo, ahí también se presenta un proceso de diferenciación social, la creciente difusión de los derechos civiles y políticos y la globalización de procesos económicos, han generado nuevas dinámicas en los municipios del estado, que han marcado una nueva discusión entre los derechos individuales y los derechos comunitarios.

En esa dinámica municipal están los derechos políticos, la discusión y el conflicto se centran entre los derechos individuales y los derechos colectivos, entre la tradición y la costumbre con respecto a la norma positiva.

Existen nuevas dinámicas y desajustes en esos sistemas y se requiere un nuevo proceso de reflexión para llegar a consensos intra e inter comunitarios para alcanzar un nuevo equilibrio social y político en muchos municipios.

En los años recientes se ha evidenciado la conflictividad en algunos municipios indígenas o basados en sistemas normativos internos respecto a la elección de sus autoridades municipales.

Derivado del proceso electoral local del año 2010, 50 municipios bajo el régimen de usos y costumbres presentaron conflictividad postelectoral, a la fecha de hoy y casi a la mitad de la gestión municipal, todavía siete municipios no han resuelto su situación.

Los 43 municipios donde se ha logrado resolver el conflicto ha sido bajo diversas fórmulas de solución, en 31 de ellos fue posible realizar elección extraordinaria, en cinco municipios el Congreso del Estado nombró administrador municipal y en siete el mismo Congreso conformó un Consejo de administración.

Todo esto conforma una realidad municipal de alto nivel de complejidad que exige una visión comprometida y de alta sensibilidad social que difícilmente puede abordarse con criterios homogenizantes que reduzcan las diferencias planteadas por el universo diferenciado de los Sistemas Normativos Internos en Oaxaca que no sólo pasan por el nivel municipal sino que van hasta la médula de la vida de las comunidades.

Construir resoluciones y acuerdos basados en el diálogo, el respeto y el derecho de cada comunidad requiere poner en juego todo el conocimiento de las dinámicas y formas organizativas de estas comunidades.

La historia del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana ha sido de pleno reconocimiento de esos sistemas normativos internos, lo que ha llevado a la institución al funcionamiento de una dirección ejecutiva de Sistemas Normativos Internos, antes llamada de Usos y Costumbres, cuya función es dar respuesta a las necesidades propias de cada comunidad para que elija a sus autoridades municipales de acuerdo con sus formas tradicionales, respetando los derechos políticos de todas las personas y colectividades, dando sentido a los acuerdos internacionales como el convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y la legislación nacional y local.

Sin embargo hay que decirlo, el IEEPCO enfrenta al día de hoy un importante desafío: detener la creciente conflictividad en municipios de usos y costumbres que amenaza con convertirse en un verdadero problema de estado. En este tema el IEEPCO propuso una reforma legal, en donde la intención es dotar al Instituto de las facultades necesarias para favorecer el diálogo y la reflexión social en nuestras comunidades con el objeto de que, en el marco de su derecho de autodeterminación, puedan afirmar o replantear sus respectivos sistemas normativos a la luz de las transformaciones que se están generando en sus propios entornos: me refiero a la exigencia de participación de mujeres, de vecindados, de agencias; presencia de partidos políticos; urbanización, crecimiento de las expectativas, etcétera.

Estamos proponiendo soluciones a problemáticas propias. En ese sentido más que una creciente acción a favor de la centralización o construcción de un Estado unitario se debe establecer un pleno respeto al pacto federal donde es competencia de cada entidad federativa lo relativo al sistema interno<sup>2</sup> y que en el caso de Oaxaca, valdría la pena decir de sus Sistemas Normativos Internos.

En ese tenor, además del respeto al pacto federal cada entidad debe construir el marco legal, organizativo y operativo adecuado acorde a las características sociales, políticas y culturales que den certeza a la contienda electoral, donde los actores políticos y ciudadanía tengan plena seguridad de que sus derechos políticos están salvaguardados.

Es claro que el sistema electoral debe sentar sus bases en dos grandes temas: 1) el sistema de partidos políticos y 2) el reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas a elegir a sus autoridades municipales bajo sus formas tradicionales, cada uno debe desarrollar el marco de la contienda

<sup>2</sup> Cfr. Artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

electoral, por ello no podemos quedarnos con la percepción o impresión de que las leyes electorales estatales y la legislación secundaria son sólo el reflejo de la legislación federal preexistente.

Debemos propugnar por la autonomía de las entidades en el marco del pacto federal en cuanto a su capacidad para legislar en la materia, acorde a sus características políticas y culturales.

En ese sentido, el estado de Oaxaca tiene mucho que aportar al país en materia de elecciones basadas en los propios sistemas normativos internos de los pueblos y comunidades indígenas, son ya muchos años de actuación y que pueden servir de marco de referencia para otras entidades del país que a pesar de contar con población indígenas, ésta es invisibilizada en cuanto a sus derechos políticos.

No podemos pensar en construir un sistema electoral ideal, sino en desarrollar uno que sea capaz de adaptarse a las condiciones y necesidades del momento histórico, que dé respuesta clara, precisa y suficiente a las demandas sociales, para ponerlo en palabras de Nohlen (2001) "... el mejor sistema es el que mejor se adecúa. No hay ninguna solución institucional general, toda solución tiene que ser confeccionada conforme a las características de cada país."

En ese sentido más que una discusión sobre la nacionalización o federalización de las competencias electorales, hay que reivindicar la vigencia de un real y efectivo pacto federal donde lo que prevalezca sea un respeto mutuo de los dos órdenes, el estatal y el federal, en donde en todo caso privilegie la colaboración entre instituciones en temas clave.

Desde esta perspectiva debemos fortalecer y hacer efectivo el contenido de artículo 41 constitucional en cuanto a la competencia de la federación, entidades federativas y Distrito Federal en cuanto a la determinación de las bases o lineamientos mínimos para la organización de los comicios, en donde cada uno tiene la facultad de establecer las instituciones y disposiciones político-electorales que garanticen el ejercicio pleno del sufragio.

En el mismo sentido, un verdadero proceso de federalización lleva consigo la preservación de las características culturales y políticas de cada una de las entidades que forman parte de la federación.

Por tanto la colaboración institucional de los institutos electorales tanto el federal como los locales debe considerar el reforzar aspectos de independencia, indelegabilidad y el carácter decisorio de las instituciones. Sin duda el Instituto Federal Electoral como los órganos electorales locales de cada

una de las entidades federativas y el Distrito Federal deben aprovechar, en forma exhaustiva sus posibilidades de colaboración y apoyo.

Las posibilidades son enormes, convenios de colaboración para el intercambio de información, conocimientos y experiencia sobre la diversidad de temas electorales, organización y desarrollo de procesos electorales tanto en la modalidad de partidos políticos como el basado en sistemas normativos internos de pueblos y comunidades indígenas, rendición de cuentas, fiscalización de los recursos públicos otorgados a los partidos políticos, realización de procesos de insaculación, facilitación de productos del Registro Federal de Electores, profesionalización, etcétera.

Finalmente sólo me resta argumentar que cualquier proyecto en materia electoral debe centrarse en el respeto irrestricto de los derechos políticos de los ciudadanos y de las comunidades, además deben servir para la optimización de la representación, la gobernabilidad y la participación política en circunstancias históricas precisas.

## Bibliografía

- Aranda Vollmer, Rafael. *Poliarquías urbanas, competencia electoral en las ciudades y zonas metropolitanas de México*. México: Cámara de Diputados LIX Legislatura-Instituto Federal Electoral- Miguel Ángel Porrúa, 2004.
- Behrend, Jaqueline. "Introducción, política subnacional y democracia". *SAAP*, Volumen 5, número 2, noviembre de 2011: 249-260.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". [www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf) (último acceso: 18 de mayo de 2012).
- Carlsen, Laura. "Autonomía indígena y usos y costumbres la innovación de la tradición". 1999. <http://www.amdh.com.mx/ocpi/informe/docbas/docs/6/33.pdf> (último acceso: 28 de mayo de 2012).
- Leiras, Marcelo. "Los procesos de descentralización y la nacionalización de los sistemas de partidos políticos en América Latina". *Política y gobierno*, volumen XVII, número 2, 2010: 205-241.
- Medina, Luis. *Federalismo mexicano para principiantes*. México: CIDE, 2009.
- Nohlen, Dieter. *Sistemas electorales y partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica, 2001.

Suárez Cao, Julieta. "¿Federal en teoría pero unitario en la práctica?, una discusión sobre el federalismo y la provincialización de la política en Argentina". *SAAP*, volumen 5 número 2, noviembre de 2011: 305-321.





# INSTITUTO ELECTORAL VERACRUZANO

Jacobo Alejandro Domínguez Gudini

## VOTOS Y CONSTRUCCIÓN DEMOCRÁTICA: EL DILEMA DEL ESPEJO DE BLANCANIEVES

*“Espejito ¿quién es la más bella? —preguntó la Reina.  
Hasta ayer habías sido tú, Su Alteza, sin embargo  
ahora lo es Blancanieves y ante eso no puedes  
hacer nada (contestó el Espejo)...”*

### 1. Democracia e historia reciente

Algunos han dicho, con razón que *“El futuro no es un lugar a imaginar; sino un espacio a construir”*. En ese sentido, la Democracia Electoral en México es la suma de fragmentos de su pasado. Es un algoritmo con variables en constante movimiento. Pero es también, en realidad una historia verdaderamente reciente.

Atendiendo a lo que los estudiosos del fenómeno político han llamado *“Proceso de transición a la democracia”*, Leonardo Valdés señala que *“tan sólo en la década de los años setenta, respecto del análisis de una lista de 124 países, 66 fueron considerados no democráticos, 31 los que atravesaban el proceso a esa transición, y sólo 27 eran estimados efectivamente democráticos; dentro de esta evolución diversos estudios han demostrado que de 1973 a 2009, son ya 155 países los que alcanzaron el proceso deseado para obtener un estado democrático, donde se observa una verdadera consolidación de las libertades y de igual forma ha sido constante la participación de los propios organismos electorales”*.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Valdés, Leonardo. *Consolidación democrática y modernización institucional*, Día Internacional de la Democracia. Revista *Este País* Tendencias y Opiniones, número 224. Noviembre 2009. Pág. 3.

En este sentido, la historia en México no es diferente, puede y debe contarse a partir del quehacer reciente de los actores políticos y la sociedad civil, pues como señala Woldenberg “es necesaria una práctica real de la ciudadanía, que tenga apertura para apropiarse de sus derechos y con la capacidad de ejercitarlos, pues el mayor desafío de la democracia en nuestro país es el hecho de tener que desarrollarse dentro de un ambiente incluso desfavorable”.<sup>2</sup>

El sistema político mexicano ha evolucionado junto a sus instituciones, de la mano con los grandes cambios estructurales en materia política, jurídica y social a lo largo de tres décadas, de manera tal que podemos decir que en treinta años —considerando el inicio del fenómeno democrático a partir de 1977— México ha cambiado más que en sus más de dos siglos de existencia como país, y muchos más de existir como nación, sobre todo en lo que a Democracia se refiere.

Esa dinámica de transformación la ha vivido también el fenómeno del Sufragio, atravesando un proceso evolutivo generado a partir de las Elecciones de 1988, hacia una cultura política más democrática, aunque como veremos, con algunos rezagos importantes en materia de participación.

**El voto es entonces, el espejo de la democracia mexicana. Nos dice cómo somos y dónde estamos. Pero es un espejo como el de la Bruja de Blancanieves: que no siempre nos dice lo que queremos oír.**

## **2. Cómo votamos los mexicanos: Una mirada a las Elecciones 1988-2006**

### *a) Elecciones Presidenciales de 1988: Nace el voto de castigo*

Señala Porfirio Muñoz Ledo que “el fraude electoral de 1988, documentado ampliamente en fuentes hemerográficas y bibliográficas que hoy son de consulta obligada, se ha convertido en un acontecimiento imborrable de la historia contemporánea de nuestro país...” pues es a partir de este proceso electoral que se gestan los grandes cambios legales que dan lugar a la ciudadanía de las elecciones y a una nueva etapa en la Justicia Electoral.

<sup>2</sup> Woldenberg, José. *Los desafíos de la democracia*, Día Internacional de la Democracia. Revista *Este País* Tendencias y Opiniones, número 224. Noviembre 2009. Pág. 5.

Este autor, quien fue a su vez protagonista de ese suceso, explica al respecto “que los análisis más agudos de los politólogos han logrado sintetizar lo acontecido en estos comicios en dos vertientes: las que consideran que el fraude se cometió para ganar y las que postulan que el fraude fue un simple instrumento para abultar el triunfo del Partido en el Gobierno”,<sup>3</sup> concluyendo que la ciudadanía no quedó, en forma alguna convencida de los resultados difundidos por el Gobierno Mexicano respecto a la elección del Presidente Carlos Salinas de Gortari.

Sobre ese tema, se han realizado diversos estudios, explorando las particularidades de esa debatida contienda,<sup>4</sup> sin embargo podemos afirmar en definitiva que las elecciones de 1988, han sido quizá las más cuestionadas de la historia, por la prensa nacional e internacional; los resultados generaron gran desconfianza para la ciudadanía mexicana y surgió la exigencia de importantes transformaciones institucionales: el vacío de información a raíz de “la caída del sistema” se transformó en una serie de reclamos de la ciudadanía al Gobierno, particularmente en lo que respecta a su intromisión en la organización y el desarrollo de las elecciones. Al respecto diversas voces han coincidido en que fueron evidentes las muestras de irregularidades, intolerancia y falta de voluntad democrática reflejadas tanto en el inicio como a lo largo de las campañas electorales. En palabras de Becerra y Woldenberg “la actuación de la autoridad electoral había arrojado una enorme sombra de duda e inconformidad acerca del candidato del PRI”.<sup>5</sup>

De igual forma, otros analistas interesados en el tema, observan en este proceso electoral, ciertamente el “cumplimiento de una meta”, debido a que “generaron presiones organizadas para ajustar de manera profunda las normas y las instituciones electorales, pero a su vez, pusieron a discusión los riesgos de que la disputa política no se diera de manera pacífica institucionalizada, sino que diera paso al estallido social que se anunciaba desde la crisis económica de 1982”.<sup>6</sup> Se ha llegado a considerar previo a que fueran

3. Muñoz Ledo, Porfirio. *La Ruptura que viene*. Crónica de una transición catastrófica, México, D.F. Debolsillo, Random House Mondadori S.A. de C.V. 2009. Pág. 19.

4. Calderón Alzati, Enrique *Las Elecciones Presidenciales de 1994*. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, México. UNAM. 1996. Págs. 13-33.

5. Becerra, Ricardo; Salazar, Pedro; Woldenberg, José. *La mecánica del cambio político en México*. Cal y Arena. 2ª. Reimp. 2008. Pág. 211.

6. Campuzano Montoya, Irma. *Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México. Las Elecciones de 1988*. México. Instituto de Investigaciones Históricas de la Universidad Nacional Autónoma de México. 2001. Pág. 208.

celebradas las elecciones, luego de aprobar el Código Federal Electoral que regiría la contienda, que se mostró claramente la intención del PRI, respecto de su propósito de “mantener a toda costa su posición hegemónica”.<sup>7</sup>

Sin embargo, las manecillas del reloj de la historia, corrieron en sentido contrario. La ciudadanía expresó, con el sentido de su voto, un mensaje de reprobación a la actividad del Gobierno en turno. Votó masivamente la “*No continuidad*”, algo nunca antes visto.

Los electores buscaban “*reprobar*” al Gobierno de Miguel de la Madrid, dado que el año anterior, la inflación de 1987 fue considerada la más alta de la historia, registrando un incremento de precios hasta en un 159%; por ello, la campaña del candidato oficial del partido en el poder tuvo que realizarse bajo difíciles circunstancias que favorecerían a los candidatos de la oposición;<sup>8</sup> y dado que el Gobierno contemplaba en Manuel Clouthier, candidato por el PAN, la principal competencia, le negó el acceso a los medios de comunicación, y como señala Bravo Mena: “se convirtió a la campaña en una batalla fundamentalmente por la libertad de expresión, una lucha por la apertura de los medios de comunicación, la televisión y de la radio”;<sup>9</sup> se pusieron trabas a distintos aspectos referentes a los preparativos de la elección con la finalidad de reducir su presencia política, lo que este personaje capitalizó al mostrarse como un aguerrido opositor no sólo al Candidato Salinas de Gortari, sino al Sistema mismo.<sup>10</sup>

Por otra parte, la campaña de Cuauhtémoc Cárdenas, candidato por el Frente Democrático Nacional, comenzó a adquirir gran impulso en el país, situación que puso al “*sistema en crisis*”; como denotan los siguientes indicadores: la derrota del PRI, en todos los distritos de la ciudad de México, además de la pérdida también de distritos con fuerte presencia del sindicato de trabajadores petroleros como Salamanca en Guanajuato, y Coatzacoalcos, Minatitlán, Poza Rica en Veracruz, entre otros; así también, el total fracaso del “voto corporativo” que por parte de los sindicatos de la CTM se intentó infructuosamente conseguir por medio de presiones a sus agremiados; situación que sí aconteció en las organizaciones campesinas, las que dieron

7. *Ibidem*. Pág. 209.

8. Calderón Alzati, Enrique. *Ob.cit.* 1996. Pág. 14.

9. Bañuelos Rentería, Javier. *Maquío la fuerza de un ideal*. Comité Ejecutivo Nacional, Partido Acción Nacional. México, D.F. FOC, S.A. de C.V. 2002. Pág. 125.

10. Fue célebre su expresión “*No se trata de cambiar de amo como los perros de trineo, lo importante no es cambiar de amo sino dejar de ser perros.*” (Bañuelos Rentería, Javier. *Ob.cit.* 2002. Pág. 80.)

el triunfo al PRI con los votos que obtuvo de las zonas rurales, donde se observaron votaciones consideradas relativamente altas, que son características de países con gran avance político y que sin embargo, en esta ocasión tuvieron lugar respecto de lugares “con servicios escasos, de acceso limitado y con niveles de escolaridad bajos como los municipios que sirvieron para prueba del triunfo en esta contienda”.<sup>11</sup>

Otro elemento que contribuyó a escandalizar y volver ignominioso este proceso electoral fue la falta de información. Fue reiterado el compromiso del Gobierno de dar a conocer los resultados, aproximadamente después de las seis de la tarde del día de la jornada. Hoy a más de veinte años sabemos que esa promesa no sólo es materialmente imposible de cumplir, sino absurdo efectuarla. Por primera vez, se instaló un centro de cómputo en el Registro Nacional de Electores, para conocer el flujo de los resultados en las actas, un antecedente jurásico del PREP,<sup>12</sup> al cual los Partidos Políticos tenían acceso permanente. Sin embargo, en algún momento fue bloqueada la información, acto posterior, Manuel Bartlett, quien fungía como Secretario de Gobernación y Presidente de la Comisión Federal Electoral, anunció “la caída” del innovador sistema de conteo que se había implementado para proporcionar credibilidad a las elecciones, y Diego Fernández de Cevallos, representante del Partido Acción Nacional, acuñó la frase que pasaría a la historia: que el Sistema se había “caído”, o “callado”.<sup>13</sup>

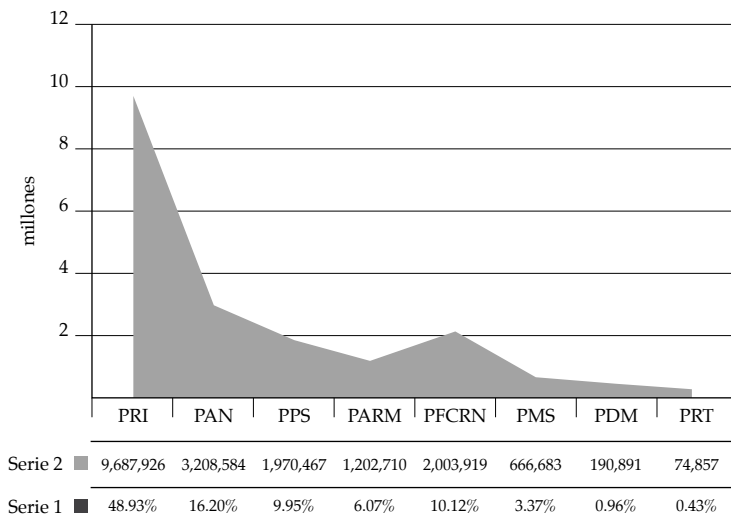
Las cifras oficiales determinaron que el Partido Revolucionario Institucional había resultado vencedor con casi un 50% de la votación total emitida.

11. Calderón Alzati, Enrique. *Ob.cit.* 1996. Pág. 15.

12. Programa de Resultados Preliminares, que consiste en un “conteo rápido” de las actas emitidas por las mesas directivas de casilla, el cual se pone en funcionamiento el día mismo de la jornada electoral. Aún en la actualidad, el PREP no puede considerarse como un resultado definitivo.

13. Martha Anaya relata el incidente: “Diego se enderezó, tomó el micrófono y soltó la frase que marcaría con hierro la elección de 1988: Se nos informa que se calló la computadora, afortunadamente no del verbo caerse, sino del verbo callar. Manuel Bartlett se volvió hacia el secretario técnico, Fernando Elías Calles, quien confirmó: –Efectivamente, el sistema se cayó– utilizando la idea del verbo caer, no callar, según entendimos los reporteros que nos encontrábamos ahí. (Anaya, Martha. 1988 *El año que calló el sistema*. México. Editorial Debolsillo. 2009. Pág. 20).

### Elección 1988



Fuente: Datos del Instituto Federal Electoral. Estadística de las Elecciones Federales de México, 1988.

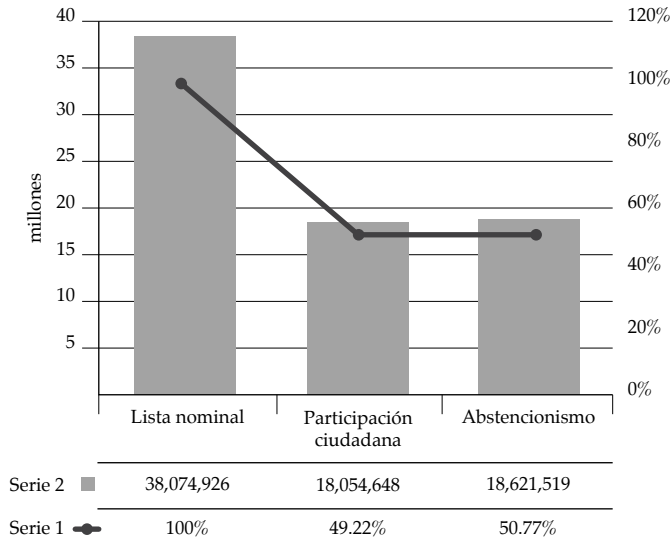
De los datos oficiales, cuestionados de una u otra forma, se desprende que los ciudadanos salieron a ejercer su voto luego de experimentar una campaña accidentada pero que a la vez fue muy competitiva y calificada en reiteradas ocasiones como desigual. Y precisamente **la incertidumbre que reinaba en el contexto electoral se vio reflejada en el índice de abstencionismo, mismo que superó las cifras de votación; de una lista nominal de casi 40 mil electores sufragó sólo un 49%: aproximadamente fue la mitad de la población empadronada la que no acudió a emitir su voto.**<sup>14</sup>

Algunos estudiosos como la ex Consejera del IFE Jacqueline Peschard han intentado explicar esta interrogante argumentando que la causa del Abstencionismo se localiza desde “elecciones previas, donde se inflaba la votación del PRI, para de esta forma se reforzara la imagen de consenso, o se le aumentaban votos a los partidos satélites, y por lo tanto se desconocían los niveles reales de emisión de votos”.<sup>15</sup>

<sup>14</sup>. Campuzano Montoya, Irma. *Ob.cit.* 2001. Pág. 226, 227.

<sup>15</sup>. Peschard, Jacqueline. *Participación y Competencia en las elecciones de 1988, en las Elecciones Federales de 1988 en México.* México. Universidad Nacional Autónoma de México. 1989. Págs. 353–362.

### Participación ciudadana (1988)



Fuente: Datos del Instituto Federal Electoral. Estadística de las Elecciones Federales de México, 1988.

La actuación del Tribunal Electoral fue puesta a prueba con un total de 593 recursos de queja, encontrando parcialmente fundados sólo 64, de igual manera respecto de las casillas, se anularon sólo 306 de 54 mil que fueron instaladas.<sup>16</sup>

De alguna manera, incluso tras estos intentos, apuntan diversas disertaciones hacia la continua existencia de una problemática en cuestión de democratización fundada principalmente en dos razones: la primera, fue la conformación del Instituto Federal Electoral de reciente creación, por funcionarios que habían operado y controlado la organización electoral anterior y al frente de ellos un grupo de personas comprometidas con el Presidente de la República, manteniendo la relación entre el organismo y el partido oficial; en segundo término, a través de los propios ordenamientos legales, se mantuvo esta situación.<sup>17</sup>

<sup>16</sup> Gómez Tagle, Silvia. *La calificación de las elecciones*, (coord.) Pablo González Casanova, *Segundo Informe sobre la democracia: México, el 6 de julio de 1988*, Siglo XXI. 1990.

<sup>17</sup> Calderón Alzati, Enrique. *Ob.cit.* 1996. Pág. 31-33.

Al respecto, Becerra y Woldenberg señalan sobre las reformas en materia electoral implementadas en nuestro país, han sido: "...algo más que una arena de la contienda política...convertidas en un elemento activo de la democratización..." generalmente a favor, y esporádicamente en contra, al mismo tiempo resulta preponderante el papel que desempeñan tanto las Instituciones como la ley, al momento de "modelar, imponer o restar velocidad al cambio".<sup>18</sup>

b) *Elecciones de 1994: El Voto del Miedo*

En un contexto donde apenas seis años antes se había vivido una jornada que para muchos fue vaticinio de la pérdida del poder hegemónico priista, el Premio Nobel mexicano Octavio Paz, destaca que en las elecciones de 1994 en México se presenta ese ingrediente fundamental que "es el arte de aprender el fundamento de la democracia: saber ganar y saber perder". En lo que podemos denominar *L'ancien regime* —antes de 1988— "a cada elección seguían motines, disturbios, levantamientos, guerras civiles y, al fin, el remedio brutal contra el desorden: la dictadura".<sup>19</sup>

Se trataba de un fenómeno en que la democracia es desordenada, facciosa y peligrosa y el autoritarismo del Estado nos protege de nosotros mismos. Este razonamiento, además de maniqueo, es perjudicial para la conformación de una cultura política democrática. En 1994, esta situación cambió: no hubo queja alguna contra los resultados, sin embargo, la historia registra un dato digno de analizarse: el voto de los mexicanos se vio influido por un temor irracional sobre el futuro, por el destino de las instituciones políticas pero sobre todo por su propio destino: el *Voto del Miedo*.

Otro premio Nobel, Al Gore en su obra "*El ataque contra la razón*", describe con claridad el fenómeno de la Política del Miedo: el miedo es el enemigo más poderoso de la razón, destacando lo esencial que resultan para la supervivencia humana tanto la razón como el miedo, no obstante, la relación entre ellos no se encuentra debidamente equilibrada, aludiendo a lo citado

<sup>18</sup>. Becerra, Ricardo *et.al.* *Ob.cit.* 2008. Pág. 38.

<sup>19</sup>. Paz, Octavio. *Las Elecciones de 1994: Doble Mandato*, Revista Vuelta No. 215. Octubre 1994. Recuperado en: [http://www.fundacioncolosio.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id=197&Itemid=114](http://www.fundacioncolosio.org/index.php?option=com_content&task=view&id=197&Itemid=114)



por Edmund Burke: “ninguna pasión despoja con tanta eficacia a la mente de todos sus poderes de actuar y razonar como el miedo”.<sup>20</sup>

La explicación anterior va de la mano con lo sucedido en las elecciones de 1994 en nuestro país, mismas que han sido analizadas desde distintas ópticas de estudio, hay quien argumenta que debido a sucesos como la aparición del Ejército Zapatista de Liberación Nacional y la muerte de Luis Donaldo Colosio, orillaron al Partido en el Poder a diseñar una estrategia electoral fundada en el miedo, de tal forma que la campaña obtuvo beneficios a consecuencia del conflicto en Chiapas. La publicidad esgrimió el argumento que “votar por el PRI sería votar por la paz”; aunado a la incertidumbre que reinaba entre la sociedad con motivo de informes por parte de la prensa respecto de que el Gobierno se encontraba adquiriendo armamento moderno destinado a puntos desconocidos del país y la creación de la Coordinación Nacional de Seguridad, organismo que para muchas opiniones tuvo su origen en la necesidad de sembrar un clima de intranquilidad o aflicción entre la sociedad.<sup>21</sup>

Resultado de estas elecciones para muchos sorpresivas, fue la afluencia de votantes cercano al 80% de participación ciudadana, cifra que destaca el Premio Nobel mexicano Octavio Paz como *inusitada* tanto para nuestro país como en otros países cuyo sistema es considerado aún más democrático que el nuestro; apunta: “estamos ante un fenómeno que revela una mutación en la conciencia nacional... señala el principio de un cambio de rumbo de la nación”.<sup>22</sup>

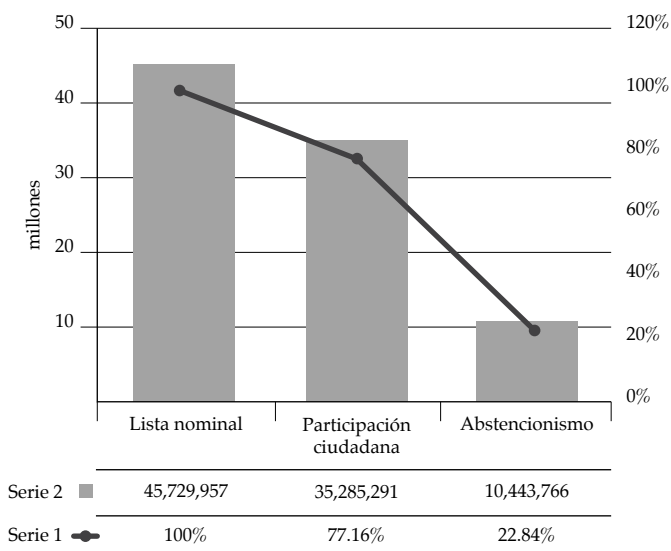
La gráfica siguiente es reflejo de lo acontecido ese 21 de agosto, donde tan sólo un 22.84% de ciudadanos registrados en la lista nominal se encuentra bajo el rubro de abstención, mientras que un 77.16% decidieron expresar su voluntad mediante el sufragio.

<sup>20</sup> Burke, Edmund. *A Philosophical Inquiry into the Origin of Our Ideas of the Sublime and Beautiful*, Ed. De Adam Phillips, Oxford University Press, Oxford. 1998. Pág. 53.

<sup>21</sup> Calderón Alzati, Enrique. *Ob.cit.* 1996. Págs. 250–252.

<sup>22</sup> Paz, Octavio. *Ob.cit.* Octubre 1994.

### Participación ciudadana (1994)



Fuente: Datos del Instituto Federal Electoral. Estadística de las Elecciones Federales de México, 1994.

Para Paz, fue en esas elecciones donde “se observó la evolución del votante, quien deja de ser un nihilista cínico sin creencias o un súbito obediente, para ser un ciudadano consciente de que su voto será útil para modificar el estado de las cosas”.<sup>23</sup>

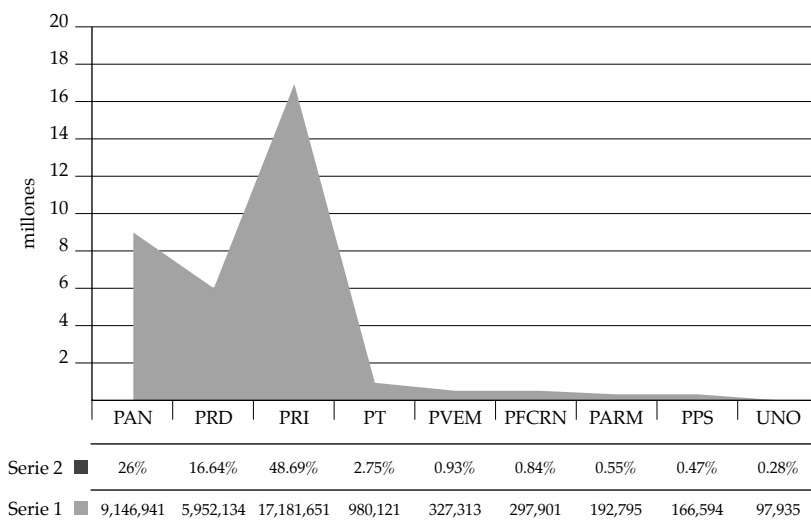
Aún cuando hubo quien junto a Paz estimara las elecciones como efectivamente democráticas, también, diversas voces acentúan que “el aparato electoral se vio involucrado en diversas circunstancias consideradas como delitos electorales respecto de la jornada del 94, como la eliminación de electores, la violación al voto secreto, y muestras de presión para fomentar el voto por el partido en el poder. Se manifestaron múltiples discusiones acerca del padrón electoral y las credenciales, *sin embargo, no se presentaron pruebas para invalidar el proceso*”.<sup>24</sup>

<sup>23</sup>. Paz, Octavio. *Ob.cit.* Octubre 1994.

<sup>24</sup>. Calderón Alzati, Enrique. *Ob.cit.* 1996. Págs. 254, 255.

Las cifras oficiales, sin embargo confirman que la participación fue histórica: un poco más de 17 millones de mexicanos expresaron su preferencia por las propuestas del abanderado del PRI, Ernesto Zedillo Ponce de León, como se observa en la gráfica:

**Elección 1994**



Fuente: Datos del Instituto Federal Electoral. Estadística de las Elecciones Federales de México, 1994.

Los analistas habían considerado que el triunfo o pérdida de la elección, para un partido u otro se daría por un margen muy estrecho, situación muy distinta a la realidad, cuyos resultados arrojaron casi un 50% de la votación a favor del PRI, en seguida con un 25.92% del Candidato del Partido Acción Nacional, Diego Fernández de Cevallos.

*c) La Elección de 1997: Voto Diferenciado y Gobierno dividido*

Es un punto común en la literatura jurídica electoral decir que el *Voto Diferenciado*: “se asume como un comportamiento normal en democracias fuertes y bien establecidas, mediante el cual los ciudadanos utilizan su sufragio para

no otorgar a una sola fuerza política el control total de todos los espacios políticos, impulsando con ello el equilibrio entre los poderes públicos, en la gran mayoría de los casos, el Poder Ejecutivo y el Legislativo, así como entre los tres niveles de Gobierno, entiéndase el federal, el estatal y el municipal”.<sup>25</sup>

Becerra, Salazar y Woldenberg, en sus reflexiones sobre la Reforma Electoral de 1996, hacen alusión al proceso diferenciador como “una manifestación de la pluralidad social real del país: expresa a su vez las distintas sensibilidades, racionalidades, diagnósticos y propuestas que coexisten en la sociedad, lo cual se confirma y vuelve a aparecer como una ola expansiva que no puede ser revertida”.<sup>26</sup>

Este tipo de voto o proceso fortalece al sistema de partidos, que con la existencia de distintas ofertas y posturas políticas convierte a las elecciones en eventos altamente competidos mientras que a los Partidos Políticos los sitúa como entidades centrales del litigio político; explicación que dan los autores a la evolución de las relaciones políticas donde antes sólo existían candidatos predestinados al triunfo y otros a la derrota, siendo ahora los ciudadanos quienes toman la decisión con su voto.<sup>27</sup>

No obstante, la política se vuelve más compleja debido a la coexistencia de representantes de diversos partidos, instituyéndose relaciones tanto de tensión como de colaboración, situación que para estos analistas, debe ser contemplada como benéfica: se trata de la expresión de un proceso democratizador de las relaciones políticas en el país, lo cual fomenta pactos y operaciones inclusivas en una democracia que implica alternancia generada a su vez por la actividad política, desde luego dentro de un marco legal e institucional, para que las elecciones cumplan su verdadero objetivo: “las elecciones deben ser fuente de legitimidad para los gobiernos y posibilidad para que los ciudadanos opten entre diferentes ofertas”.<sup>28</sup> De tal forma, que el voto pueda realmente ser un medio de verdadera y transparente competencia. Este pensamiento inspiró, según estos autores, la reforma electoral de 1996. Es decir, el producto real de ese ordenamiento era el *aggiornamento* del sistema político mexicano y su consecuencia: un Gobierno dividido.

25. Montero Villanueva, Xavier. *El voto diferenciado en el país*. Jalisco. La Jornada. 2009. Recuperado en: <http://www.lajornadajalisco.com.mx/2009/02/01/index.php?section=opinion&article=004a1pol>

26. Becerra, Ricardo; Salazar, Pedro; Woldenberg, José. *La Reforma Electoral de 1996, Una descripción general*. México. Fondo de Cultura Económica. 1997. Pág. 16.

27. Becerra, Ricardo; Salazar, Pedro; Woldenberg, José. *Ob.cit.* 1997. Pág. 16.

28. *Ibidem*. Págs. 17, 18.

Los resultados en esta elección señalan que el voto de los mexicanos se repartió, obteniendo así una Presidencia del PRI que debía compartir el ejercicio del Poder con un Congreso dividido, mediante una conformación plural, donde 239 legisladores son de su propio Partido; 121 son del PAN, 125 diputados del PRD, 7 por el Partido del Trabajo; mientras que el PVEM obtiene 8 lugares dentro de la Cámara de Diputados.

<b>Partido Político</b>	<b>Diputados electos por mayoría relativa</b>	<b>Diputados por representación proporcional</b>	<b>Total de diputados por ambos principios</b>
PAN	64	57	121
PRI	165	74	239
PRD	70	55	125
PT	1	6	7
PVEM	0	8	8
<b>Totales</b>	<b>300</b>	<b>200</b>	<b>500</b>

Fuente: Becerra, Ricardo. *et al. Ob.cit.* 1998. Pág. 474.

El producto del Voto diferenciado es el Gobierno dividido.<sup>29</sup> Para algunos analistas fue la primera ocasión en que un Presidente (en este caso Ernesto Zedillo Ponce de León) no contó con la posibilidad real de disponer del Congreso.<sup>30</sup> Este fenómeno pasaría, con el transcurso de los años, de ser una excepción, a ser la regla.

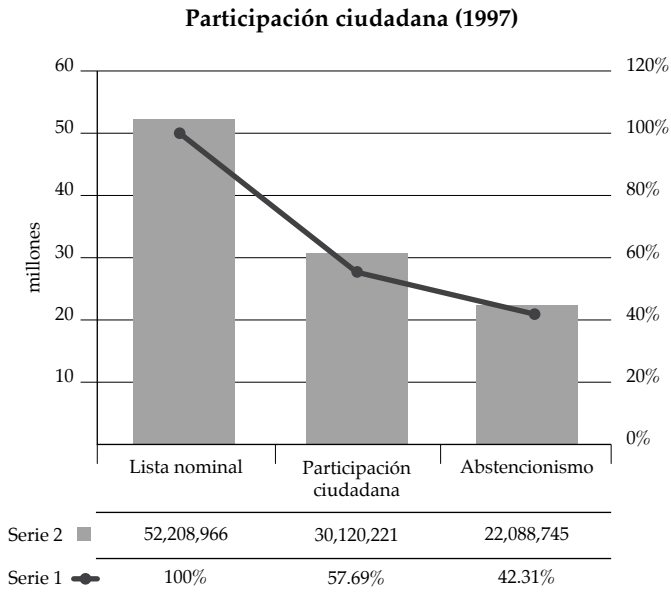
La mayoría de los estudios coinciden en que: “el primer gobierno dividido a nivel federal, en la época moderna del país, se dio a raíz de la elección intermedia de 1997”, como consecuencia ante la pérdida de la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, “el PRI no tuvo la capacidad de reformar leyes

<sup>29.</sup> *Cuando Partidos Políticos diferentes controlan la Presidencia y el Congreso, respectivamente, se habla de Gobiernos divididos. Estos pueden tener, además, distintas configuraciones, puesto que el presidencialismo puede ser bicameral o unicameral y, como consecuencia, el control del Congreso por un partido diferente al Ejecutivo puede ser total o parcial. (Cfr. Morris, Fiorina. Divided Government. Boston, Ed. Allyn & Bacon. 1996. Pág. 112).*

<sup>30.</sup> Casillas Ortega, Carlos Enrique. *Gobiernos divididos en México: Entre la pluralidad y la eficacia.* Págs. 9, 10.

por sí mismo. El multipartidismo en la cámara baja resultó en la activación de diversos artículos constitucionales referentes a la división de poderes".<sup>31</sup>

Del análisis a la gráfica siguiente resulta evidente la mínima diferencia que existe entre el porcentaje de ciudadanos que decidieron emitir su voto en comparación con el de los mexicanos que por su parte mostraron desinterés, reflejado en el alto porcentaje de abstencionismo; por tanto la voluntad de los ciudadanos se vio plasmada con sólo un poco más de la mitad de aquellos registrados en la lista nominal.



Fuente: Datos del Instituto Federal Electoral. Estadística de las Elecciones Federales de México, 1997.

31. Ochoa Reza, Enrique y Pineda, Emilio. *Los Gobiernos Divididos y sus Beneficios*. Este País. Mayo 1, 2007.

d) *El voto útil: Elecciones Presidenciales 2000*

Para muchas opiniones lo que se vivió en las elecciones del año 2000, no fue más que la crónica de una alternancia anunciada: La oposición del PRI a la Presidencia de la República. En palabras de Luis Javier Garrido: “El Partido Acción Nacional, ha constituido en la segunda mitad del siglo XX la principal oposición electoral y parlamentaria al Partido de Estado en México... como segunda fuerza política del país, es consecuencia probablemente no de su fuerza real de organización o de membresía, como tampoco de un respaldo popular a sus tesis, sino del hecho de que para un cierto número de mexicanos de varias generaciones el Partido Acción Nacional, fundado por Manuel Gómez Morín... ha presentado la única alternativa de Gobierno en el plano electoral. Representa ampliamente lo que en las sociedades poco politizadas se llama así, de manera genérica y poco precisa, la Oposición, y ese es, paradójicamente, el principal de sus méritos”.<sup>32</sup>

Por otro lado significa, la derrota no sólo electoral, sino política del Partido Revolucionario Institucional, que de acuerdo con algunas posturas, implica mucho más que sólo un Partido Político, simboliza para el país, un sofisticado instrumento de control político y una poderosísima maquinaria de movilización electoral, jamás en competencia con otros:<sup>33</sup> fue justificable su estructura en determinado momento con las necesidades políticas, pero toda vez que la problemática se ha modificado respecto de aspectos económicos, sociales y políticos, en consecuencia se observa fuera de lugar un “Partido de Estado entendido como el universo de la política nacional”.<sup>34</sup>

La contienda electoral del 2000, fue una revisión social entre la *continuidad* del PRI, o la *alternancia*, presentándose el fenómeno que los estudios han llamado *Voto Útil*: “el que se da al contendiente con más posibilidad de derrotar al candidato que más rechaza el votante”.<sup>35</sup> Incluso desde los resultados preliminares proporcionados por el Instituto Federal Electoral era evidente el triunfo del candidato por el Partido Acción Nacional, momento fundamental para la transición mexicana. Podemos decir que se cumplió la

<sup>32</sup>. Comité Ejecutivo Nacional, Partido Acción Nacional. *Ob.cit.* 2000. Págs. 149, 150.

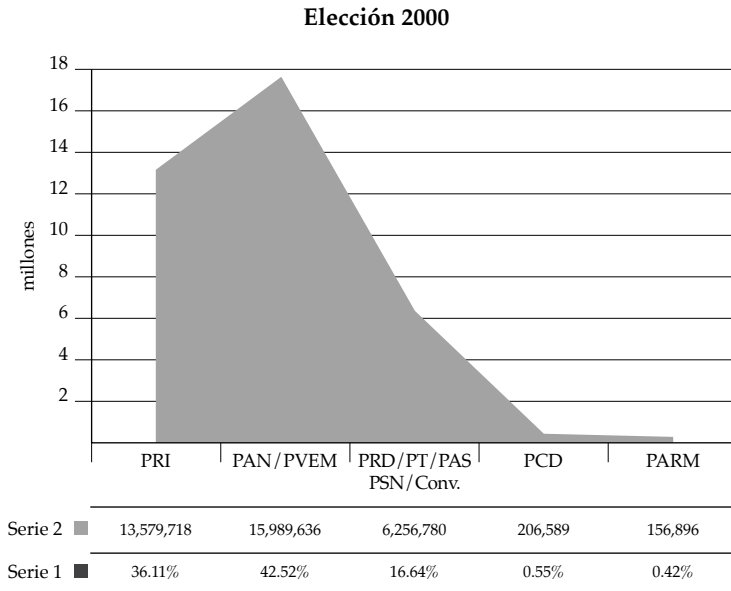
<sup>33</sup>. Carbonell, José. *El fin de las certezas autoritarias. Hacia la construcción de un nuevo sistema político y constitucional para México*. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. 2002. Pág. 206.

<sup>34</sup>. *Ibidem.* Pág. 206.

<sup>35</sup>. Zárate, Alfonso. *10 Tipos de voto*. 29 de junio 2006. Recuperado en: <http://herrejonsenadora.blogspot.com/2006/06/10-tipos-de-votos.html>

Profecía de Dulce María Sauri, quien en ese momento fungía como Secretaria General del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional sobre la jornada electoral: “es una fiesta cívica en la que todos, seguramente, vamos a recoger los frutos de lo que hemos estado sembrando durante tanto tiempo...”.<sup>36</sup> El PRI cosechó lo que había sembrado en el imaginario colectivo de los mexicanos, que obsequiaron su voto a un candidato opositor, más que a un candidato Panista.

Fue indiscutible el triunfo de la campaña de Vicente Fox, el resultado se vio reflejado al momento en que casi 16 millones de ciudadanos emitieron su voto confiando en el candidato Panista como lo muestra a continuación la gráfica:



Fuente: Datos del Instituto Federal Electoral. Estadística de las Elecciones Federales de México, 2000.

<sup>36</sup>. Carbonell, José. *Ob.cit.* 2002. Pág. 168, 169.



La “*alternancia política*” o “*cambio de partido en el poder*” radica principalmente para destacados historiadores, en el envejecimiento del Partido Revolucionario Institucional; lo que Lorenzo Meyer concibe como el “desgaste inevitable como consecuencia de ser el partido más viejo del mundo, y que gobernó sucesivamente durante 70 años”. Por otro lado, hace una analogía —exacta o no— con la extinción de los dinosaurios, como factor preponderante, el hecho del cambio que ha vivido esa sociedad donde inicialmente surgió como fuerza política.<sup>37</sup>

En un sistema político donde era evidente la permanencia del PRI, la campaña que realizó Vicente Fox, se basó en el *voto útil*, al cual se hizo referencia previamente, con la mira hacia dos opciones: primeramente, optar por la continuidad del PRI, o bien, desplazarlo del poder y dismantelar todo el aparato de dominación política.<sup>38</sup> Para los artífices de la campaña Foxista, era simple la propuesta y cuyo resultado fue el *reflejo de la voluntad de los ciudadanos*.<sup>39</sup>

Por otro lado, concuerdan analistas y especialistas en comunicación y semiótica, que la campaña de Vicente Fox se vio principalmente envuelta en un contexto utópico, donde se infiere, se tenía conocimiento de lo complicado que resultaría cumplir los compromisos prometidos. Señalan los expertos: “esa fanfarronería, populismo y característica personalidad alegre y juguetona fue la que a grandes rasgos convenció a la población...”<sup>40</sup>

Ante la victoria de Fox, se interpretó lo que para muchos fue un progreso en el proceso de transición democrática con base en el poder y valor del voto.<sup>41</sup>

Aún con estos resultados en pro del candidato de la oposición es conveniente realizar una pausa para analizar el comportamiento del electorado, sustentado en el 30% de ciudadanos que optaron por abstenerse de la emisión del voto.

37. Meyer, Lorenzo. ¡Y esta vez ya no está!, *Reforma*, primera sección. Lunes 3 de julio de 2000, Pág. 13A.

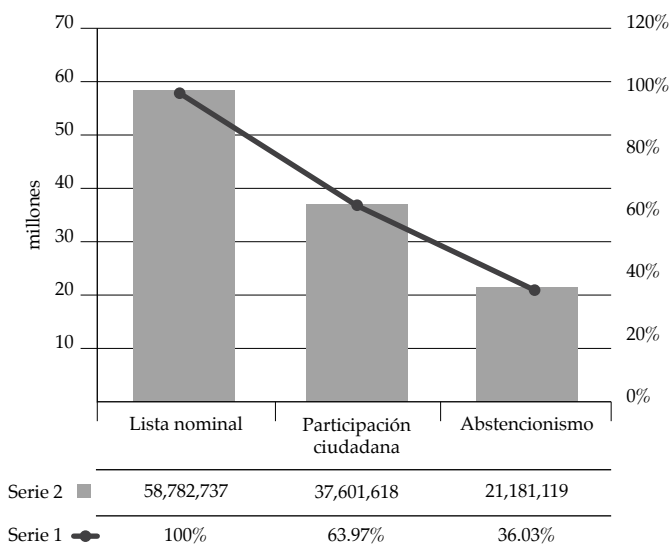
38. Carbonell, José. *Ob.cit.* 2002. Pág. 170.

39. Véase Ortiz Ortiz, Francisco. *Comprender a la gente: por qué ganó Fox*. Nuevo Siglo Aguilar. 2000.

40. González, Adriana. *Análisis Semiótico de las Campañas Electorales. Razón y Palabra* número 25. Febrero-Marzo 2002. Recuperado en: <http://www.razonypalabra.org.mx/antteriores/n25/agonzal.html>

41. Carbonell, José. *Ob.cit.* 2002. Pág. 172.

### Participación ciudadana (2000)



Fuente: Datos del Instituto Federal Electoral. Estadística de las Elecciones Federales de México, 2000.

#### e) Elecciones Presidenciales de 2006: ¿Confiar o no confiar?

El domingo 2 de julio del 2006, fue el día de elecciones federales en que se renovaron las dos Cámaras y se eligió un nuevo Presidente de la República para el periodo 2006-2012. Esta elección contó con la participación ciudadana de casi 42 millones de mexicanos que con su voto expresaron su voluntad, dando lugar a una de las elecciones más competidas de la historia, hecho que se vio reflejado en la diferencia de votación obtenida entre los dos partidos mayoritarios, menor a dos puntos porcentuales.

Para algunos, se trató de “las segundas elecciones libres en la historia de México”, las cuales tenían como principal reto la consolidación de la democracia embrionaria, que comenzó a construirse desde el año 2000.<sup>42</sup> Para otros, los más, se trataba simplemente de otras elecciones de Estado,

<sup>42</sup> Sahagún, Felipe. *Las elecciones más reñidas en la Historia de México*. 2 Julio 2006. Recuperado en: [http://www.elmundo.es/especiales/2006/06/internacional/elecciones\\_mexico/mexico\\_vota.html](http://www.elmundo.es/especiales/2006/06/internacional/elecciones_mexico/mexico_vota.html)

pero sin el PRI: apenas unos meses antes de la contienda, Enrique Krauze, comentaba respecto de lo que era su pronóstico en esta jornada electoral: “la posibilidad de afianzar el régimen democrático”, sin embargo, sugería el historiador: “el Presidente tiene el deber de conducirse como jefe de Estado, no como abanderado del PAN. Su misión... debe concentrarse en defender la democracia y alentar la participación responsable, amplia y razonada de los ciudadanos...”<sup>43</sup>

Con un presupuesto de 11 892.10 millones de pesos<sup>44</sup> se vivió en México un proceso electoral que manifestó eventos interesantes, respecto de la organización, resultados, demandas de información y acontecimientos de relevancia como lo fue el voto de ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero.<sup>45</sup>

A partir del día mismo de la jornada electoral se empezaron a conocer cifras mediante el sistema que funcionó para informar los resultados electorales preliminares (PREP), que como ya apuntamos en ninguna forma se trata de números definitivos. Al siguiente día, los resultados al momento del corte, siendo las 20:00 horas, luego de contabilizar 117,587 actas incluyendo las de los votos en el extranjero, los tres partidos mayoritarios reflejaron: PAN (36.38%), Alianza por México encabezada por el PRI (21.57%), Alianza por el bien de todos, encabezada por el PRD-PT-Convergencia (35.34%); observándose una diferencia mínima entre Felipe Calderón y Andrés Manuel López Obrador, equivalente al 1.04%.<sup>46</sup>

Ante estos resultados, el Consejero Presidente del IFE, Luis Carlos Ugalde, declaró que ante este margen de diferencia no se podía decretar un resultado definitivo. A partir de las 8:00 horas del día 5 de julio, comenzó el cómputo distrital por medio del Consejo General y los Consejos locales y distritales, procedimiento con una duración de un poco más de 30 horas y cuyo resultado arrojó una diferencia favorable para el PAN de un 0.58% en

43. Krauze, Enrique. *Refrendar la Democracia*. Octubre 2005. Recuperado en: <http://www.lettraslibres.com/index.php?art=10742>

44. IFE. *Elecciones Federales 2006. Presupuesto del IFE para 2006*. 2006. Recuperado en: [http://www.ife.org.mx/documentos/proceso\\_2005-2006/cuadernos/inicio.html](http://www.ife.org.mx/documentos/proceso_2005-2006/cuadernos/inicio.html)

45. IFE. *Elecciones Federales 2006. Organización del Proceso Electoral Federal 2005-2006*. 2006. Recuperado en: [http://www.ife.org.mx/documentos/proceso\\_2005-2006/cuadernos/inicio.html](http://www.ife.org.mx/documentos/proceso_2005-2006/cuadernos/inicio.html)

46. IFE. *Resultado al momento del corte de las 20:00 horas. Programa de Resultados Electorales Preliminares*. 03 julio 2006. Recuperado en: [http://www.ife.org.mx/docs/Internet/Docs\\_estaticos/Proceso2005\\_2006/informes\\_prep/anexoII.pdf](http://www.ife.org.mx/docs/Internet/Docs_estaticos/Proceso2005_2006/informes_prep/anexoII.pdf)

comparación con la Coalición por el bien de todos, encabezada por Andrés Manuel López Obrador.<sup>47</sup>

Una vez que fueron resueltas las impugnaciones que se interpusieron sobre los resultados, que para el caso específico de esta elección se habla de 376 juicios de inconformidad, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación emite la declaración de validez de la elección y la de Presidente electo, cuyo dictamen fue pronunciado el día 5 de septiembre del mismo año de la elección,<sup>48</sup> a favor de Felipe Calderón Hinojosa, candidato del Partido Acción Nacional.

La Elección de 2006 ha sido opinada y calificada desde las más divergentes posiciones. Muñoz Ledo califica al Proceso Electoral del 2006: como “un retroceso grave en nuestro avance democrático”,<sup>49</sup> al mismo tiempo difiere respecto de la postura de aquellas afirmaciones como la de José Woldenberg que sostiene que en materia de cómputo de votos “no hay posibilidad alguna de *transa*”, manifestando indubitablemente que la causa de las irregularidades radica en la naturaleza humana, así también, “en la omisión culpable o en la intención deliberada de manipular el proceso”.<sup>50</sup> Incluso, este personaje se permite comparar la Elección de 2006 con la de 1988, al señalar al aparato de legitimación utilizado por el Gobierno con la finalidad de “influir en la opinión pública en razón de la legalidad de la elección presidencial”.<sup>51</sup>

Para otras voces, se trata simplemente de opiniones que en cierta forma se “utilizan para ocultar el fracaso de la campaña persuadiendo a los ciudadanos para oponerse a las Instituciones democráticas”,<sup>52</sup> creando el “Mito” del fraude electoral.

Los resultados oficiales otorgan el triunfo a Felipe Calderón Hinojosa al obtener un 35.89% de la votación a su favor, existiendo una diferencia con la votación obtenida por Andrés Manuel López Obrador, de tan sólo un poco más de 240 mil votos.

47. IFE. *Cóputos Distritales*. 2006. Recuperado en: [http://www.ife.org.mx/documentos/proceso\\_2005-2006/cuadernos/inicio.html](http://www.ife.org.mx/documentos/proceso_2005-2006/cuadernos/inicio.html)

48. IFE. *Dictamen relativo al cómputo final de la elección de Presidente de la República. Declaración de validez de la elección y de Presidente Electo*. 2006. Recuperado en: [http://www.ife.org.mx/documentos/proceso\\_2005-2006/cuadernos/inicio.html](http://www.ife.org.mx/documentos/proceso_2005-2006/cuadernos/inicio.html)

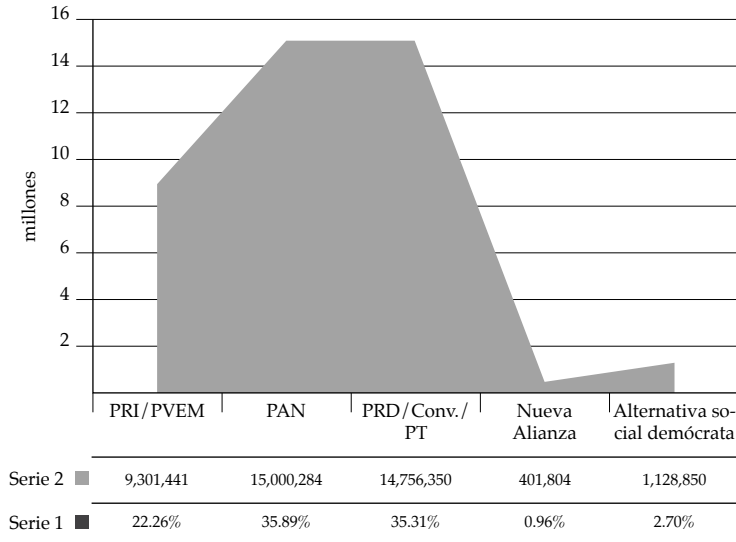
49. Muñoz Ledo, Porfirio. *Ob.cit.* 2009. Pág. 306.

50. Muñoz Ledo, Porfirio. *Ob.cit.* 2009. Pág. 307.

51. *Ibidem*. Pág. 322.

52. Ramírez, José Manuel. *El fraude electoral en México: ¿mito o negación? Razón y Palabra*, Número 62. mayo-junio 2008. Recuperado en: <http://www.razonypalabra.org.mx/n62/varia/jmramirez.html>

## Elección 2006

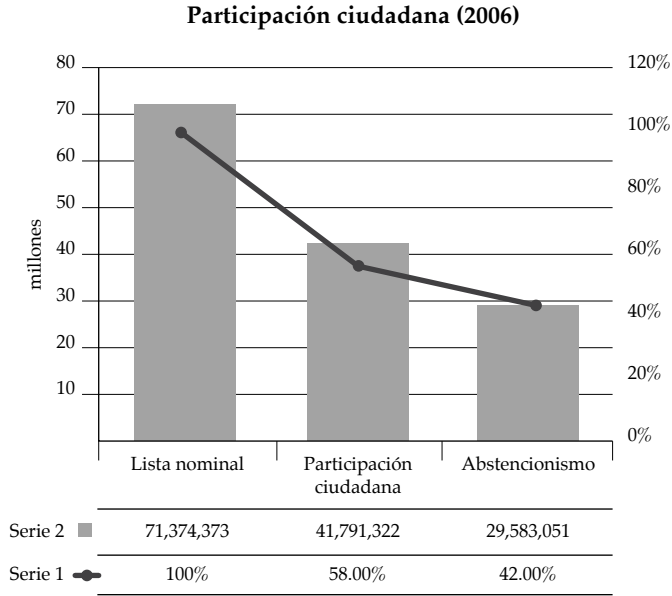


Fuente: Datos del Instituto Federal Electoral. Estadística de las Elecciones Federales de México, 2006.

Ciertamente es necesario apuntar que es posible observar en nuestro país un ambiente más democrático, y que varios factores confluyen en el proceso de institucionalización del régimen político mexicano,<sup>53</sup> es decir, de 1988 a la fecha muchos avances se han construido y muchos más faltan por culminarse. En otras palabras, el cambio democrático es evidente desde el propio momento en que la ciudadanía cada vez exige más de sus representantes y por su puesto, de sus autoridades electorales. Sin embargo, podemos afirmar que la ciudadanía confió en los resultados avalados por el TEPJF y el capital social que esa Institución cultivó a lo largo de veinte años, dio certeza a la elección de 2006.

53. María del Carmen Alanís, Magistrada Presidenta del TEPJF señala al respecto tres aspectos: *primeramente el dinamismo y flexibilidad de las normas; en segundo término destaca la importancia del papel que desempeña la justicia electoral como fuente del derecho; y por último la creciente confianza que depositan en la ley, tanto los actores políticos como los ciudadanos.* (Alanís, María del Carmen. *Mantener vigente la democracia.* Día Internacional de la Democracia, revista *Este País* Tendencias y Opiniones. Núm. 224. Noviembre 2004. Pág. 4).

Desafortunadamente el índice de abstencionismo persiste y a veinte años de 1988, es sorprendente que casi la mitad de mexicanos mantengan una postura ciertamente desinteresada a ejercer sus derechos como ciudadanos, como lo reflejan los siguientes resultados de la Elección de 2006:



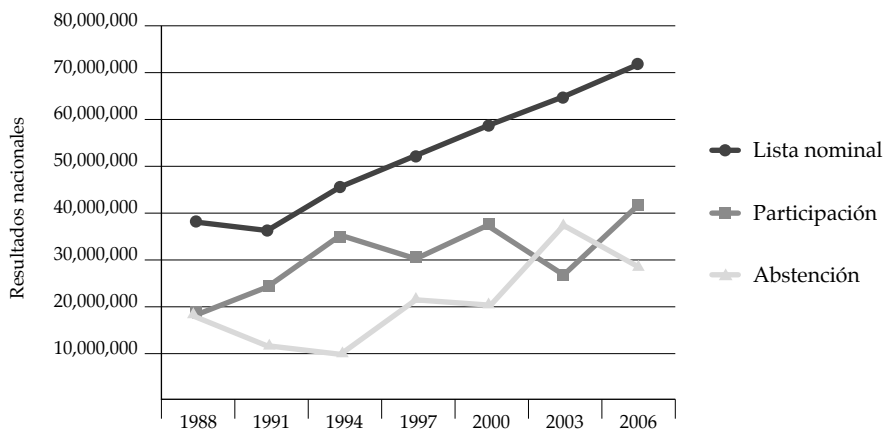
Fuente: Datos del Instituto Federal Electoral. Estadística de las Elecciones Federales de México, 2006.

### 3. Conclusiones

En veinte años —que en realidad podrían ser treinta si partimos desde la Reforma Política de 1977 que los priistas atribuyen a Jesús Reyes Heróles y los panistas a Adolfo Christlieb Ibarrola—, los mexicanos hemos aprendido más de nosotros mismos, de cómo gobernarnos, que en toda la historia, clásica o reciente; como bien señalan Woldenberg, Becerra y Salazar, en su imprescindible *La mecánica del cambio político en México*: “el secreto de las elecciones limpias en México es que son un edificio construido por etapas... la organización electoral no comienza ni termina el día de la elección, sino que es resultado de una larga sucesión de medidas decididas y ejecu-

tadas unas detrás de otras. Cada una de estas etapas tiene una complejidad particular, sus propios problemas técnicos, sus tiempos y sus plazos de resolución. Pero lo esencial es esto: los partidos políticos acceden a cada una de ellas sin excepción”.<sup>54</sup>

En otras palabras, las reformas han “construido” el andamiaje institucional para lograr la consolidación democrática, sin embargo, la democracia es participación y el supuesto avance de las reformas legales, no corresponde con el mapa del voto, ni muestra un modelo de desarrollo uniforme en cuanto a la participación ciudadana. De acuerdo con las cifras obtenidas en los distintos procesos electorales en nuestro país desde 1988 hasta el 2006:



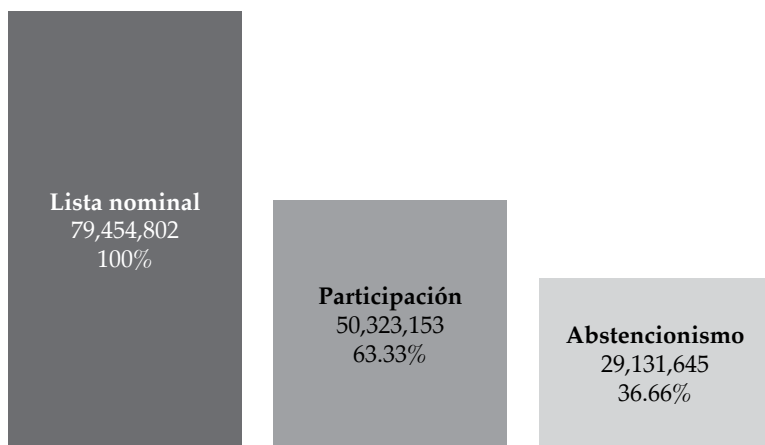
La participación de la ciudadanía es pendular, observando en 1988 una votación de 18,054,648 ciudadanos que responden al 49.22% de la totalidad de la lista nominal; incrementando un 27.94% en la participación de los electores para la jornada de 1994, donde se reflejó una votación total emitida del 77.16% equivalente a 35,285,291 sufragios mexicanos; ya para la contienda del año 1997 se muestra una reducción en el índice de participación del 19.47% en comparación con la votación federal inmediata anterior, en otras palabras, sólo un 57.69% de los ciudadanos registrados en la lista nominal (30,120,221) decidieron ejercer su derecho.

<sup>54</sup> Becerra, Ricardo *et al.* *Ob.cit.* 2008. Págs. 204, 205.

Es en las elecciones del 2000, cuando se presenta la “alternancia” o cambio de Partido en el poder, y se manifiesta otro ligero incremento, es así que 37,601,618 ciudadanos, un poco más de la mitad de mexicanos registrados participaron ese 2 de julio, desafortunadamente, el índice de participación en la jornada de 2006 decreció casi un 6%, arrojando los resultados oficiales que un 58% de los electores empadronados concurrió a las urnas.

### *Epílogo*

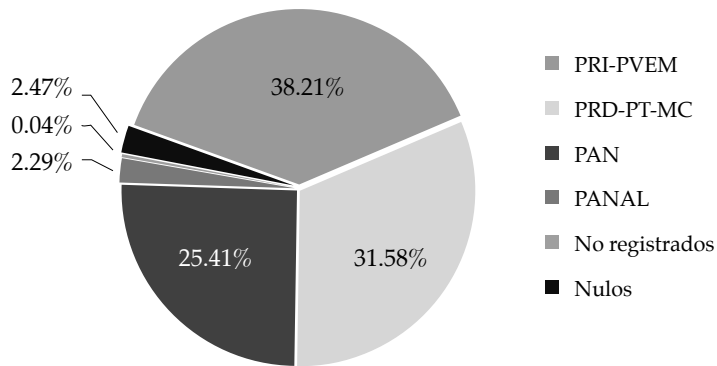
Durante las elecciones celebradas el pasado 1 de julio de 2012 se observó que del listado nominal (79,454,802) participó el 63.33%, es decir, que aumentó un 5.33% en relación a la elección celebrada en el año 2006 lo que representa, es cierto un mayor interés de la ciudadanía. Sin embargo, comparado con el año 2000, considerado por algunos como la inauguración de la Alternancia, la participación proporcional decreció 0.64%.



Fuente: Datos del Instituto Federal Electoral. Estadística de las Elecciones Federales de México, 2012.



Como resultado de las elecciones de 2012 la coalición del Partido Revolucionario Institucional y el Partido Verde Ecologista de México obtuvo el triunfo con una votación de 19'226,784; la coalición integrada por el Partido de la Revolución Democrática, Partido del Trabajo y Movimiento Ciudadano contó con 15'869,999 votos; por otra parte el Partido Acción Nacional quien desde el año 2000 había resultado como vencedor en las elecciones presidenciales obtuvo una votación de 12'786,647; en tanto que el Partido Nueva Alianza logró conservar su registro al obtener 1'150,662 votos.



Fuente: Datos del Instituto Federal Electoral. Estadística de las Elecciones Federales de México, 2012.

Una segunda lectura de estos datos, nos llevaría a concluir lo siguiente:

Resultados Nacionales	Elecciones 1988	Elecciones 1991	Elecciones 1994	Elecciones 1997	Elecciones 2000	Elecciones 2003	Elecciones 2006	Elecciones 2009	Elecciones 2012
	Con base en la Elección de Presidente de los EUM	Con base en la Elección de Diputados	Con base en la Elección de Presidente de los EUM	Con base en la Elección de Diputados	Con base en la Elección de Presidente de los EUM	Con base en la Elección de Diputados	Con base en la Elección de Presidente de los EUM	Con base en la Elección de Diputados	Con base en la Elección de Presidente de los EUM
<b>Lista nominal</b>	38'074'926	36'676'167	45'729'057	52'208'966	58'782'737	64'710'596	71'374'373	77'470'785	79'454'802
<b>Participación</b>	18,054,648 49.22%	24,194,239 65.97%	32,285,291 77.16%	30,120,221 57.69%	37,601,618 63.97%	26,968,371 41.68%	41,791,322 58.00%	34,560,344 44.61%	50,323,153 63.33%
<b>Abstención</b>	18,621,519 50.77%	12,481,928 34.03%	10,443,766 22.84%	22,088,745 42.31%	21,181,119 36.03%	37,742,225 58.32%	29,583,051 42.00%	42,910,441 55.39%	29,131,645 36.66%

Fuente: Datos del Instituto Federal Electoral. Estadística de las Elecciones Federales de México, 2012.

Además, podemos afirmar que la Elección de 2012 cambió radicalmente el aspecto de nuestro teorema. **A mayor participación, mayor conformidad de los actores.** Ahora se cuestiona la “Calidad” de nuestra Democracia. Es decir, las condiciones en las cuales se lleva a cabo el ejercicio del voto.

Por otra parte nace el cuestionamiento a cerca de la legitimidad. **Si el Presidente Peña Nieto ganó con el 38.21% de los votos válidamente emitidos, con una participación del 63.33%, aritméticamente obtuvo el 24.19% de los votos totales posibles. Esto es menos del 25%.**

Es decir, es Presidente habiendo obtenido la “mayor minoría”, no la mayoría (absoluta). La gran mayoría de países resuelven este planteamiento con el procedimiento de votación llamado “**Segunda Vuelta**” o “**Ballotage**”.

Y a esta situación se adiciona una más: los tres principales partidos dan las primeras pinceladas de lo que puede ser otra gran reforma política electoral: la centralización de las elecciones, tema que debe ser objeto de diversas reflexiones. Es decir, una reforma que sigue viendo el árbol y no el bosque.

El voto es el Espejo. Y nos dice cuan democráticas y libres son nuestras elecciones. Cuan desarrollado está nuestro sistema político y cuánto falta por hacer. Sólo que, a diferencia de la malvada Reina del cuento, resolver este tema si está en nuestras manos. Todavía...

## Fuentes consultadas

- Aguilar Camín, Héctor y Meyer Lorenzo. *A la Sombra de la Revolución Mexicana*. México, D.F. Cal y Arena. 1991.
- Aguilar Camín, Héctor. *La Reforma del PRI y el cambio democrático en México*. México, D.F. Editorial Limusa, S.A. de C.V. Grupo Noriega Editores. 1994.
- Alanís, María del Carmen. *Mantener vigente la democracia* Día Internacional de la Democracia, revista *Este País* Tendencias y Opiniones. Núm. 224. Noviembre 2004.
- Bañuelos Rentería, Javier. *Maquío la fuerza de un ideal*. Comité Ejecutivo Nacional, Partido Acción Nacional. México, D.F. FOC, S.A. de C.V. 2002.
- Becerra Ricardo; Salazar, Pedro; Woldenberg, José. *La Reforma Electoral de 1996, Una descripción general*. México. Fondo de Cultura Económica. 1997.
- Becerra Ricardo; Salazar, Pedro; Woldenberg, José. *La mecánica del cambio político en México*. México. Cal y Arena. 2ª. Reimp. 2008.

- Burke, Edmund. *A Philosophical Inquiry into the Origin of Our Ideas of the Sublime and Beautiful*. Oxford. Ed. De Adam Phillips, Oxford University Press. 1998.
- Calderón Alzati, Enrique. *Las Elecciones Presidenciales de 1994*. México. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM. 1996.
- Campuzano Montoya, Irma. *Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México. Las Elecciones de 1988*. México. Instituto de Investigaciones Históricas de la Universidad Nacional Autónoma de México. 2001.
- Comité Ejecutivo Nacional. *Partido Acción Nacional, La lucha por la Democracia 1939-2000*. México. Partido Acción Nacional. 2000.
- Del Campillo Lona Reyes, Juan. *Modernización Política en México: Elecciones, Partidos y Representación (1982-1994)*. México. Universidad Autónoma Metropolitana. 1996.
- Finucane, Melissa L. *The Affect Heuristic in Judgment of Risks and Benefits*, *Journal of Behavioral Decision Making* 13. 2000.
- Fox, Vicente y Allyn Rob. *La Revolución de la esperanza, la vida, los anhelos y los sueños de un Presidente*. México. Editorial Aguilar. 2007.
- Gobierno Legítimo de México. *Gabinete 2009*. Recuperado en: <http://www.gobiernolegitimo.org.mx/secretarias/>
- Gómez Tagle, Silvia. *La calificación de las elecciones* (coord.) Pablo González Casanova, Segundo Informe sobre la democracia: México, el 6 de julio de 1988, Siglo XXI. 1990.
- González, Adriana. *Análisis Semiótico de las Campañas Electorales*. Razón y Palabra número 25. Febrero–Marzo 2002. Recuperado en: <http://www.razonypalabra.org.mx/antiguos/n25/agonzal.html>
- Gore, Al. *El Ataque contra la razón* México, D.F. Random House Mondadori, S.A. de C.V. 2007.
- IFE. *Elecciones Federales 2006. Presupuesto del IFE para 2006*. 2006. Recuperado en: [http://www.ife.org.mx/documentos/proceso\\_2005-2006/cuadernos/inicio.html](http://www.ife.org.mx/documentos/proceso_2005-2006/cuadernos/inicio.html)
- IFE. *Cómputos Distritales*. 2006. Recuperado en: [http://www.ife.org.mx/documentos/proceso\\_2005-2006/cuadernos/inicio.html](http://www.ife.org.mx/documentos/proceso_2005-2006/cuadernos/inicio.html)
- IFE. Dictamen relativo al cómputo final de la elección de Presidente de la República. Declaración de validez de la elección y de Presidente

- Electo. 2006. Recuperado en: [http://www.ife.org.mx/documentos/proceso\\_2005-2006/cuadernos/inicio.html](http://www.ife.org.mx/documentos/proceso_2005-2006/cuadernos/inicio.html)
- IFE. *Organización del Proceso Electoral Federal 2005–2006, Elecciones Federales 2006*. 2006 Recuperado en: [http://www.ife.org.mx/documentos/proceso\\_2005-2006/cuadernos/inicio.html](http://www.ife.org.mx/documentos/proceso_2005-2006/cuadernos/inicio.html)
- IFE. *Proceso Electoral Federal 2008-2009. Resultados Preliminares*. 2008-2009. Recuperado en: [http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Estadisticas\\_y\\_Resultados\\_Electorales/](http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Estadisticas_y_Resultados_Electorales/)
- IFE. *Resultado al momento del corte de las 20:00 horas. Programa de Resultados Electorales Preliminares*. 03 julio 2006. Recuperado en: [http://www.ife.org.mx/docs/Internet/Docs\\_estaticos/Proceso2005\\_2006/informes\\_prep/anexoII.pdf](http://www.ife.org.mx/docs/Internet/Docs_estaticos/Proceso2005_2006/informes_prep/anexoII.pdf)
- IFE. Proceso Electoral Federal 2011-2012. Recuperado en: [http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/ProcesosElectorales/ProcesoElectoral2011-2012/Proceso2012\\_docs/numeralia-pef2011-2012\\_28062012.pdf](http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/ProcesosElectorales/ProcesoElectoral2011-2012/Proceso2012_docs/numeralia-pef2011-2012_28062012.pdf)
- IFE Proceso Electoral Federal 2011-2012 Resultados Recuperado en: <http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/CNCS/CNCS-IFE Responde/2012/Julio/Le010712/Le010712.pdf>
- Krauze, Enrique. *Refrendar la Democracia*. Octubre 2005. Recuperado en: <http://www.letraslibres.com/index.php?art=10742>
- Le Doux, Joseph. *The Emotional Brain*. Nueva York. Simon & Schuster. 1996.
- Meyer, Lorenzo. ¡Y esta vez ya no está!, *Reforma*, primera sección. Lunes 3 de julio de 2000. Pág. 13A.
- Montero Villanueva, Xavier. *El voto diferenciado en el país*. Jalisco. La Jornada 2009. Recuperado en: <http://www.lajornadajalisco.com.mx/2009/02/01/index.php?section=opinion&article=004a1pol>
- Morris, Fiorina. *Divided Government* Boston. Ed. Allyn & Bacon. 1996.
- Muñoz Ledo, Porfirio. *La Ruptura que viene. Crónica de una transición catastrófica*. México, D.F. Debolsillo, Random House Mondadori S.A. de C.V. 2009.
- Ortiz Ortiz, Francisco. *Comprender a la gente: por qué ganó Fox*. Nuevo Siglo Aguilar. 2002.
- Paz, Octavio. *Las Elecciones de 1994: Doble Mandato*. Revista Vuelta No. 215. Octubre 1994. Recuperado en: [http://www.fundacioncolosio.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id=197&Itemid=114](http://www.fundacioncolosio.org/index.php?option=com_content&task=view&id=197&Itemid=114)

- Peschard, Jacqueline. *Participación y Competencia en las Elecciones de 1988, en las Elecciones Federales de 1988 en México*. México. Universidad Nacional Autónoma de México. 1989.
- Pliego Carrasco, Fernando. *El mito del Fraude electoral en México, en la elección presidencial de 2006*. Instituto de Investigaciones Sociales UNAM. 2007. Recuperado en: [http://www.coparmex.org.mx/contenidos/centros\\_empresariales/boletines/anexos/2007/septiembre/4.ppt#286,25,¿Por qué un sector de la población aceptó el mito del fraude electoral?](http://www.coparmex.org.mx/contenidos/centros_empresariales/boletines/anexos/2007/septiembre/4.ppt#286,25,¿Por qué un sector de la población aceptó el mito del fraude electoral?)
- Ramírez, José Manuel. *El fraude electoral en México: ¿mito o negación? Razón y Palabra*, Número 62. Mayo- junio 2008. Recuperado en: <http://www.razonypalabra.org.mx/n62/varia/jmramirez.html>
- Rodríguez Pratz, Juan José; Lara Rivera, Jorge y Giorgana Pedrero, Rosa Ma. *Colegio Electoral*. Tomo II. México, D.F. Partido Acción Nacional. Epressa. 1999.
- Sahagún, Felipe. *Las elecciones más reñidas en la Historia de México*. 2 Julio 2006. Recuperado en: [http://www.elmundo.es/especiales/2006/06/internacional/elecciones\\_mexico/mexico\\_vota.html](http://www.elmundo.es/especiales/2006/06/internacional/elecciones_mexico/mexico_vota.html)
- Scherer García, Julio. *Los Presidentes*. México. Editorial Grijalbo. 1986.
- Valdés, Leonardo. *Consolidación democrática y modernización institucional*. Día Internacional de la Democracia. Revista *Este País Tendencias y Opiniones*, número 224. Noviembre 2009.
- Woldenberg, José. *Los desafíos de la democracia*. Día internacional de la Democracia. Revista *Este País Tendencias y Opiniones*, número 224. Noviembre 2009.
- Zárate, Alfonso. *10 Tipos de voto*. 29 de junio 2006. Recuperado en: <http://herrejonsenadora.blogspot.com/2006/06/10-tipos-de-votos.html>

·PARTE CUARTA·

PODER EJECUTIVO

*reflexiones sobre*  
·DERECHO ELECTORAL·







# SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

*María Elena Álvarez de Vicencio*

## NORMALIDAD DEMOCRÁTICA ELECTORAL POR LEGALIZACIÓN JUDICIALIZABLE: ¿NACIONALIZACIÓN O FEDERALIZACIÓN DE LAS COMPETENCIAS ELECTORALES EN MÉXICO? Y LA PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES

*I. Introducción. II. Las mujeres y su participación política. III. Cultura de la legalidad. IV. La ciudadanía. V. El abstencionismo. VI. La alternancia. VII. El Padrón Electoral. VIII. Reformas electorales federales. IX. Reformas en el ámbito local. X. Conclusiones*

### **I. Introducción**

El tema de la mujer no debe ser tema exclusivo de las mujeres ya que en todos los ámbitos y aspectos de la sociedad ellas están incluidas de una u otra manera. Esta discusión o afirmación saldrá sobrando cuando al referirnos a cualquier tema humano hablemos de personas.

El interesantísimo tema que el COPUEX señaló para este año no puede ser la excepción; la mitad de la ciudadanía, que son mujeres, no puede estar excluida del tema que nos ocupa.

De 1997 a 2012, la composición del Padrón Electoral ha sido muy similar y se mantiene constante 48% hombres y 52% mujeres. Durante este periodo el crecimiento promedio anual del registro de mujeres fue de 1.1 millones, mientras que el de los hombres fue de 883 mil. De los funcionarios de casilla que atendieron el proceso de votación, se observó alta presencia de mujeres presidiendo las casillas, siendo 61% titulares y 65% como suplentes. En cuanto a personas que fungieron como observadores del proceso electoral, el Instituto Federal Electoral reportó que al 28 de junio de 2012 con datos consolidados, existían 15,093 mujeres observadoras (50.3%) y 14,906 hombres (49.7%). Mientras que el porcentaje de mujeres y hombres que ocuparon el cargo de conse-

jera o consejero electoral propietario en los consejos locales y distritales fue de 50% en ambos casos, es decir, el IFE procuró paridad de género.

Durante el pasado proceso electoral 2011-2012, todos los partidos políticos enviaron como representantes a los consejos locales y distritales a un porcentaje de hombres sustantivamente mayor que de mujeres, 80 y 20% respectivo.

Las mujeres que compitieron para el Legislativo Federal fueron 667 candidatas a diputadas y 191 a la senaduría, de ellas ganaron 229.

#### Diputados por legislatura<sup>1</sup>

Legislatura	Periodo	Total	Hombres	Mujeres
LVIII	2000-2003	500	416	84
LIX	2003-2006	498	374	124
LX	2006-2009	500	371	129
LXI	2009-2012	491	335	156
LXII	2012-2015	500	316	184

#### Senadores por legislatura<sup>2</sup>

Legislatura	Periodo	Total	Hombres	Mujeres
LVIII	2000-2003	128	105	23
LIX	2003-2006	127	96	31
LX	2006-2009	128	102	26
LXI	2009-2012	126	97	26
LXII	2012-2015	128	86	42

<sup>1</sup> La información proporcionada es al 18 de julio de 2012. Datos con base en las curules ocupadas. De los 9 legisladores faltantes, 6 son del sexo masculino y 3 del femenino.

<sup>2</sup> La información proporcionada es al 18 de julio de 2012. Datos con base en las curules ocupadas. Las dos curules faltantes pertenecen a dos senadores del sexo masculino con licencia.

## II. Las mujeres y su participación política

Aunque el texto de la Constitución de 1917 no negó explícitamente los derechos políticos a las mujeres, tampoco los estableció claramente, ya que decía en su Artículo 4: “Son ciudadanos los mexicanos...”, se quería suponer que al decir ciudadanos mexicanos se refería a hombres y mujeres, pero la realidad fue otra. Las mujeres no votaban ni se podían proponer como candidatas.

El primer estado de la República en conceder el voto a la mujer y el derecho a ocupar un cargo público fue Yucatán, entre 1922-1924, durante el gobierno de Felipe Carrillo Puerto. San Luis Potosí siguió el ejemplo el mismo año, aunque ahí se reservó para aquellas mujeres que supieran leer y escribir, además de que tuvo un periodo muy corto, pues en la administración siguiente la disposición fue revocada.

Desde su fundación en 1929, el Partido Nacional Revolucionario se comprometió con el acceso de las mujeres a la vida política del país y constituyó un sector femenino para darle cauce a dicho compromiso. Sin embargo, la participación de las mujeres en la rebelión cristera dentro de la Liga de Mujeres Católicas, alimentó los temores de que la Iglesia Católica influyera decisivamente en el voto de las mujeres y como consecuencia de ello tuvieran injerencia en los destinos del país. Este temor aplazó una vez más el ascenso de las mujeres a la categoría de ciudadanas.

“Hace cincuenta años, ser ciudadana en México no representaba en términos cotidianos un beneficio cabal; sin embargo, las mujeres que fueron asumiendo una condición de ciudadanas le fueron demostrando a la historia que algún día, quizá este día, la conquista de la ciudadanía para las mujeres se iba a convertir en tema de primer orden”.<sup>3</sup>

La obtención de la ciudadanía plena para las mujeres fue una larga lucha en la que no participaron todas las mujeres y mucho menos los varones. El tema era rechazado pues se sentía que atentaba contra la integridad de la familia que era tarea asignada a las mujeres.

Cuando en 1937 el propio Partido Nacional Revolucionario (PNR) lanzó a María del Refugio García y a Soledad Orozco como candidatas a diputadas en Michoacán y Guanajuato, se toparon con un dictamen de inelegibilidad.

<sup>3</sup> Olga Sánchez Cordero, *La mujer y el voto en México*, en *FEPADE Difunde*, México, año 2, número 4, 2003, p. 44.

Fue hasta 1953 “Al tomar posesión de su cargo, Ruiz Cortines había anunciado: ‘Los problemas educativos y asistenciales de la mujer serán atendidos con acucioso empeño y en cuanto a su participación en la vida pública del país, yo promoveré ante vuestra soberanía, las reformas legales pertinentes para que disfruten de los mismos derechos políticos del hombre. Esto último se cumplió. Una semana después de tomar posesión, el Presidente mandó al Congreso la iniciativa de ley y durante su gestión se reformaron los artículos 34 y 155 de la Constitución y se concedió el voto a las mujeres, con lo que se establecía su igualdad de derechos civiles y políticos’”.<sup>4</sup>

En las elecciones del 3 de julio de 1955, las mujeres acudieron a las urnas, por primera vez, a emitir su voto para elegir diputados federales para la XLIII Legislatura. En estos comicios resultaron electas cuatro mujeres.

Al hacerse ciudadanas, las mujeres adquirieron no sólo el derecho de votar en las elecciones, sino el de poder “ser votadas para todos los cargos de elección popular y nombradas para cualquier otro empleo o comisión”, como señala la Constitución.

“Al reconocerse jurídicamente la condición de ciudadanas, las mexicanas sumaron la prerrogativa de asociarse para tratar los asuntos políticos del país, la posibilidad no sólo de ir a las urnas a elegir, sino la de agruparse para tratar los asuntos que les conciernen. Alcanzar la ciudadanía, fue y es un logro. Pero una cosa ha sido tener el derecho y otra muy diferente ganarse el *status* de ciudadanas”.<sup>5</sup>

La resistencia de los varones para ceder espacios de poder a las mujeres y la dificultad para ellas de conciliar la vida familiar con la acción política ha ocasionado que el avance sea lento y difícil.

“Y algo que resulta ahora muy significativo es la conciencia, que no sólo las mujeres sino la sociedad entera, ha cobrado sobre la importancia de esa participación. Con conciencia de que ello genera equidad. Con la conciencia de saber que el mundo de mañana, como el de hoy, necesitan del espíritu femenino para hacer alianzas y sellar vínculos que mejoren nuestra sociedad”.<sup>6</sup>

Se requiere todavía un cambio cultural para lograr que a las mujeres se les considere a un nivel de igualdad esencial respecto a los varones con los mismos derechos y con equidad respecto a las responsabilidades familiares. Sin igualdad no podrá haber equidad.

<sup>4</sup> Sara Sefchovich, *La suerte de la Consorte*, Editorial Océano, Décima Primera Reimpresión, p. 309.

<sup>5</sup> Olga Sánchez Cordero, *La mujer y el voto en México*, en *FEPADE Difunde*, México, año 2, número 4, 2003, p. 45.

<sup>6</sup> *Ibidem*, p. 46.

“Se dice que el nivel de civilización de una sociedad se mide por el respeto con el que se trata a las mujeres y por el grado de influencia que ellas alcanzan en esa sociedad. Por lo tanto se requiere medir el impacto que tienen las sentencias, las leyes y las políticas públicas con perspectiva de género, para determinar el grado de influencia de las mujeres en nuestra sociedad”.<sup>7</sup>

### **III. Cultura de la legalidad**

La transición a la democracia no ha superado totalmente el abstencionismo político. No obstante, que en la pasada elección presidencial se alcanzó una participación de 63.14%, el desinterés y la desconfianza hacia la política es muy alto. Muchas personas ven la política como algo lleno de corrupción y ambiciones y aun los que votan, no se interesan por colaborar en acciones cívico-políticas y sigue siendo práctica común el buscar la forma de incumplir las leyes, empezando por las de tránsito hasta las fiscales.

En un estado democrático la participación ciudadana es un aspecto fundamental y ésta sólo se logra acortando las desigualdades económicas, elevando el nivel y la calidad educativa, haciendo vigente el Estado de Derecho y eliminando la impunidad. Se requiere usar la creatividad y evitar la nostalgia del regreso al pasado, promoviendo acciones ciudadanas creativas y eficaces.

Guillermo O'Donnell, de la Universidad de San Martín en Argentina afirma que frente a la corriente que concebía la democracia como un asunto de régimen político se pone en el centro de la discusión a la ciudadanía política y al elector como el centro y actor principal.

Ante esta concepción se plantearon dos visiones: quienes afirmaban que no se debía exigir más a la democracia de lo que ésta podía ofrecer, en términos de libertades políticas y elecciones libres y competitivas, y quienes argumentaban que la democracia sólo era la máscara de una dominación social cada vez más cruel y sofisticada.

“Frente a esta polarización surgió una concepción diferente de la democracia, sustentada en una visión integral del ser humano, que ejerce una serie de ciudadanías y no sólo la política. En esta visión, el Estado está ligado al régimen democrático al menos por tres razones: primera, el Estado es la entidad que delimita territorialmente la ciudadanía electoral; segunda, comprende el sistema legal que sanciona las libertades sin las cuales el régimen

<sup>7</sup> Ibídem, p. 49.

democrático no existiría, y tercera, el Estado se manifiesta en la estructura burocrática que le da continuidad y certidumbre a los procesos políticos. Sin estos componentes propios del Estado, no existiría un régimen democrático, es decir, sin Estado no hay democracia".<sup>8</sup>

Generalmente la idea de democracia se entiende sólo como lo relativo a los derechos político-electorales y al régimen político. Sin embargo como expresa Soledad Loaeza: "la democracia no se agota en el régimen político, de la misma manera que el estado democrático no es lo mismo que el régimen democrático. En la actualidad, uno de los obstáculos fundamentales para el afianzamiento de la democracia, sobre todo en México, es la debilidad del Estado de Derecho y en particular la carencia de una cultura de la legalidad. A este respecto, es necesario analizar por qué no funciona el sistema legal y considerar que la falta de un sistema jurídico funcional no está relacionada, necesariamente, con insuficiencias en el aparato coercitivo, sino con la carencia de una cultura de la legalidad. Por ello, un reto fundamental es analizar cómo desarrollar esa cultura".<sup>9</sup>

En México es tradicional el buscar las formas de no cumplir las leyes y este comportamiento se ha mantenido, ya que la impunidad existente da como resultado que proporciona más beneficios a quien no cumple la ley que a quienes sí lo hacen.

#### **IV. La ciudadanía**

La pobreza y la desigualdad son la primera causa de un estado débil, presionado por intereses particulares, privilegiados y selectivos en la aplicación de la ley a favor de algunos grupos. El segundo factor es la existencia de congresos clientelares y partidos débiles en el contexto de crisis económicas. En tiempos de crisis, los congresos con poco o nulo interés en la promoción de políticas públicas, generan concentración del poder en el Ejecutivo y en las burocracias, y por tanto, discrecionalidad en el diseño y aplicación de las políticas públicas, lo que incrementa la posibilidad de captura del Estado.

<sup>8</sup> O'Donnell, Guillermo, *Estado, democracia y construcción de ciudadanía en América Latina*, Estado y democracia: ¿Cómo avanzar en la construcción institucional que requiere una democracia de ciudadanía? Sin Estado no hay democracia, p. 5.

<sup>9</sup> Loaeza, Soledad, *Estado, democracia y construcción de ciudadanía en América Latina*, Cultura de la legalidad para afianzar la democracia, p. 5.

“El primer efecto de un Estado débil y no democrático es la falta de confianza de los ciudadanos en las instituciones. Esta falta de confianza ha provocado reacciones ciudadanas que, a diferencia de los movimientos por los derechos humanos que han fortalecido las instituciones estatales, promueven reformas institucionales que agravan la debilidad del Estado. La crisis de confianza en el Estado también ha conducido a reformas constitucionales que delegan el poder en líderes políticos que explotan la crisis de representación y adquieren una mayor personalización del poder”.<sup>10</sup>

No es de extrañarse que ante las experiencias de fraudes, ilegalidades y arbitrariedades repetidas, una y otra vez por varias décadas, los partidos y los ciudadanos desconfíen y no crean que los nuevos marcos legales garantizan limpieza en las elecciones. Ante esta realidad un primer paso sería fortalecer la conciencia ciudadana.

Para fortalecer la democracia se requiere construir ciudadanía. Inicialmente se pensó que la democracia se alcanzaría en la medida que existieran procesos electorales competitivos y transparentes. Sin embargo, la democracia supone un conjunto de derechos y obligaciones mucho más amplios que un proceso electoral y que forman parte de la esencia de la ciudadanía para cohesionar al Estado y que en esto tiene que ver la exclusión económica y social; la capacidad fiscal de los estados y la incapacidad para construir un pacto fiscal; la frágil efectividad legal y la impunidad; la polarización sin suficientes capacidades de reflexión, y el bajo nivel de escolaridad

También inciden negativamente en la democracia los niveles de pobreza; el nivel educativo y la ausencia de una cultura de la legalidad.

## V. El abstencionismo

El abstencionismo fue durante un largo periodo el enemigo a vencer para establecer la democracia.

“Ante una débil e incipiente cultura política, el abstencionismo no debe percibirse como un fracaso de la democracia, sino más bien como un vacío. En efecto, las razones que desmotivan la participación ciudadana no pueden explicarse de manera exclusiva por la presencia de una sociedad en proceso de asimilación de valores democráticos, o bien, por la recomposición,

<sup>10</sup> Negretto, Gabriel, *Estado, democracia y construcción de ciudadanía en América Latina*, Dilemas, causas y efectos de los Estados no democráticos, p. 6.

fundación o consolidación de un conjunto de instituciones, que le sirven de soporte. Es por ello que el vacío que da origen al abstencionismo debemos buscarlo en una perspectiva integral, que atienda los aspectos culturales, procedimentales o formales del ámbito público, los cuales plantean aún problemáticas por atender. Así, el abstencionismo puede verse como una respuesta negativa por parte de los ciudadanos que no necesariamente expresa un rechazo al sistema y sí advierte sobre los puntos críticos del mismo".<sup>11</sup>

La actitud abstencionista expresa, en gran medida, desconocimiento e imposibilidad de reaccionar al campo de la política con necesidades y proyectos personales.

"La responsabilidad de los gobernantes es una preocupación central de las democracias modernas. El nivel de responsabilidad gubernamental en nuestro país es bajo, ya que, en términos generales, las autoridades una vez electas, gozan de un amplio margen de maniobra en el ejercicio del poder. La ciudadanía desconoce, el alcance de las decisiones que, en su nombre, toman los gobernantes; además, no se advierte congruencia en el sentido de dichas decisiones y los problemas que pretenden resolver. Se trata de un fenómeno que no se limita a la aún incipiente rendición de cuentas de los gobernantes, sino que tienen que ver con la escasa difusión de los programas de gobierno y que aqueja de manera sustancial a los procesos electorales".<sup>12</sup>

"Los partidos que contienden en una elección elaboran plataformas políticas y programas de gobierno que en la mayoría de los casos no ocupan un lugar central dentro de sus campañas. De ahí que los ciudadanos no solamente desconocen lo que hacen sus gobernantes y representantes en turno, sino que, además, ignoran lo que harán los próximos permitiéndoles desconfiar sobre las consecuencias de su voto a largo plazo".<sup>13</sup>

Al no estar los ciudadanos informados, ni interesados en vigilar, opinar y menos exigir a los funcionarios el cumplimiento de sus responsabilidades, los gobernantes no se preocupan por hacer realidad sus promesas de campaña, violan las leyes y no rinden cuentas.

Durante las elecciones denominadas intermedias. Es decir, los comicios en donde no hay un relevo de los titulares del poder ejecutivo nacional o local, tienen un perfil menor en la percepción de los ciudadanos. El origen de esta

11. Rosa María Mirón Lince, *El abstencionismo en el Distrito Federal: Reflexiones sobre el 6 de julio*, en *FEPADE Difunde*, México, año 2, número 4, 2003, p. 35.

12. *Ibidem*, p. 36.

13. *Ibidem*, p. 37.



situación se encuentra en las propias atribuciones de las autoridades ejecutivas y legislativas, ya que las primeras son las responsables de administrar los recursos del erario y destinarlos a la presentación de servicios y obra pública; en tanto que las instituciones legislativas, a pesar de que tienen a su cargo la aprobación de los programas anuales y el presupuesto que el ejecutivo pone en marcha, conservan una imagen de órganos deliberativos y responsables de elaborar las leyes, pero ajenos a las necesidades de la ciudadanía.

“Otro elemento no menos importante que contribuye a mantener el bajo perfil de los órganos legislativos entre los ciudadanos comunes. A lo largo del siglo XX, México tuvo un sistema político caracterizado por una presidencia fuerte. La vasta capacidad de maniobra con la que contaba el Presidente de la República y la primacía de su imagen sobre la de cualquier otra institución, dio como resultado un desdibujamiento de los órganos legislativos y las instancias locales de gobierno. Algo queda, pues, de aquella percepción acerca de que había más en juego en una elección presidencial que en una para renovar el Poder Legislativo. Fueron, sin embargo, las propias legislaturas, al contar con la integración cada vez más plurales y fortalecerse de manera lenta pero constante, como verdaderos elementos de un poder sujeto a equilibrios y contrapesos, quienes iniciaron la renovación de su imagen. No obstante la consolidación de los órganos legislativos federales y locales, así como de los Jefes Delegacionales, es un proceso que está aún lejos de concluir, y la baja participación ciudadana en los comicios del 6 de julio de 2003, da cuenta de ello”.<sup>14</sup> “El abstencionismo, como una expresión del desencanto de los ciudadanos, tiene que ver con las expectativas que las autoridades no han logrado resolver. En una democracia la participación de los ciudadanos ayuda a establecer lazos permanentes de comunicación entre las demandas e inquietudes de la sociedad y sus representantes electos, complementando y preservando la vigencia de la representatividad de éstos últimos. Ante una sociedad participativa, los gobernantes se saben observados por una ciudadanía que no permitirá excesos en su desempeño, ni desviaciones de recursos públicos en beneficio de quienes los administran. El resultado es un ejercicio de la política que está sujeto al escrutinio público y, en consecuencia, es necesariamente más medido y responsable”.<sup>15</sup>

“Es también una señal de que hay elementos de la cultura cívica que aún están pendientes de desarrollarse en el seno de la sociedad. El más importante de ellos se encuentra en comprender que la democracia no es otra cosa

<sup>14</sup>. *Ibidem*, p. 38-39.

<sup>15</sup>. *Ibidem*, p. 39.

que un conjunto de prácticas en las que gobernantes y gobernados asumen el compromiso de compartir los problemas públicos; donde las confrontaciones se expresan sin violencia y las acciones de los gobernantes tienen como límites el acatamiento de la ley y el respeto a los gobernados”.<sup>16</sup>

## VI. La alternancia

Después de 70 años de dominación del Partido Oficial y la consolidación de la izquierda como partido, la persistencia opositora de Acción Nacional logró la alternancia en el año 2000.

El pluralismo representa un componente de la ciudadanía, éste a su vez tenemos que relacionarlo en sus diferentes dimensiones con la democracia como tal. En la democracia el pluralismo es garantía de derechos y libertades, comportamiento social que reconoce la solución pacífica de los conflictos, por lo que pluralismo y democracia garantizan un espacio para el disenso, que cuando es lícito, resulta funcional en la democracia, logrando así que en el régimen democrático se encuentren equitativamente representadas las múltiples identidades sociales que allí coexisten y se expresan.

La ciudadanía ha optado por la alternancia política como una más de las vías de la transformación y así mismo como una opción al progreso, de ahí que la sociedad ha demostrado que está a favor del cambio a través del voto y como considera que en la democracia tiene su mayor valor.

La analista política Ana Díaz Aldret, señala: “los procesos de alternancia política son la muestra de los patrones político culturales menos rígidos entre ciertos sectores sociales que dejaron de asociar el cambio pacífico con un desastre y se mostraron más dispuestos a cuestionar el predominio de un solo partido”.

Este es un hecho de reflexión y actitud de la sociedad sobre la alternancia que con su voto se da, no sólo con los partidos políticos sino también en cada uno de los municipios.<sup>17</sup>

En México se dio la alternancia en el Gobierno Federal, pero en lo local siguió el predominio del Partido Oficial y la ciudadanía, en gran medida, no percibió el cambio.

<sup>16</sup>. Ibídem, p. 40.

<sup>17</sup>. José Luis Gaitán Gaitán, *La Pluralidad-la Alternancia-el Abstencionismo. 1994-1997-2000-2003*, en EE-PADE Difunde, México, año 2, número 4, 2003 pp. 53-54.

Analizar la participación ciudadana corresponde no sólo a las instituciones electorales, sino también a los partidos políticos, candidatos, medios de comunicación, gobierno, sociedad civil organizada, etc.: dado que al aumentar su participación los triunfadores tendrían el verdadero apoyo popular que por mayoría aspiran a ser electos para la ocupación de los cargos públicos.

“Las opiniones son de diferente índole, desde la simple indiferencia a votar hasta decir que ninguno es digno de su confianza. Para esto influyeron, y en períodos muy largos, campañas saturadas y desconocimiento del ciudadano para ir a votar. Será necesaria la correcta utilización de los medios de comunicación para llegar a cada ciudadano y solicitarle no sólo que vote por el candidato sino que lo haga; los centros educativos invitando y fundamentando lo necesario para que ejerzan el voto no como obligación sino como derecho”.<sup>18</sup>

Se requiere formar la conciencia ciudadana en las familias, en las instituciones educativas de todos los niveles, con acciones institucionalizadas y permanentes y no sólo con la invitación a votar durante las campañas electorales.

## VII. El Padrón Electoral

Quedó sólo en el recuerdo y a muchos les parece increíble, la forma en que se elaboraba el Padrón Electoral antes de 1990. Esto fue la base de la falsificación y simulación de los procesos electorales.

En primer lugar, para cada elección se elaboraba un nuevo padrón. Se “mecanografiaba” en máquina “Remangton” (mecánica, no eléctrica) y se hacían copias en papel cebolla que era un papel muy delgado. Se escribían cinco o seis hojas a la vez, con papel carbón de color morado o negro y de esas copias se les daban a los partidos que lo solicitaban.

El padrón estaba ordenado alfabéticamente por apellido, así que para revisarlo había que recortar cuidadosamente cada renglón y pegarlo en otra hoja por calles, números pares y nones por separado, a fin de revisar casa por casa para confirmar si vivían allí quienes estaban empadronados.

Este laborioso trabajo implicaba dedicar muchas horas a muchas personas, generalmente mujeres y adolescentes del PAN, quienes preparaban el Padrón para que el fin de semana salieran las brigadas a comprobar su

<sup>18</sup> Ibídem, p. 55.

exactitud. Los resultados después de repetirse una y otra vez, dejaron de sorprender. En un terreno baldío había decenas de empadronados; en una pequeña casa habitada por una pareja, había 10 y así sucesivamente; la creatividad numérica no tenía límites.

Los entusiasmados panistas, en su mayoría mujeres, registraban las irregularidades encontradas y posteriormente los varones, acompañados de Notarios, que valerosa y generosamente aceptaban colaborar, acudían a los domicilios con mayores irregularidades y daban fe de que los datos del Padrón no correspondían con la realidad.

Este valioso material se utilizaba en el Colegio Electoral como una de las pruebas del fraude con el que el Partido Oficial se adjudicaba todos los triunfos, pero nunca se logró cambiar un dictamen que diera el triunfo al "Partido Oficial".

Hay que recordar que en esas épocas la credencial para votar no tenía fotografía, así que una persona podía tener cuantas credenciales quisiera, con diferente dirección en cada una de ellas. El día de la elección los "votantes volantes" se lo pasaban votando en las múltiples casillas. En ocasiones las panistas lograron detener a personas con varias credenciales con el mismo nombre, pero empadronadas en diferentes casillas; se les llevaba ante la autoridad y en cuanto el panista se retiraba, se les devolvían sus credenciales para que siguieran votando.

Este método es sólo uno de los cientos de acciones fraudulentas que se daban en los procesos electorales.

A partir de 1990 surgen los órganos electorales del gobierno Federal con la siguiente secuencia de las reformas electorales.

## **VIII. Reformas electorales federales**

### *Reforma de 1946*

La ley electoral del siete de enero de 1946 reconoce a los partidos políticos; señala que para su registro es necesario comprobar que tienen, cuando menos, treinta mil afiliados en toda la República y, como mínimo, mil en cada una de las dos terceras partes de las entidades federativas.

Asimismo, se establece la Comisión Federal de Vigilancia Electoral. A ella se le encomiendan las funciones de consulta, información y recomen-

dación, y los procesos electorales federales quedan bajo la responsabilidad del gobierno. Esta Comisión se integra con seis miembros: el Secretario de Gobernación, otro integrante del gabinete, dos representantes del Congreso de la Unión y dos comisionados de los partidos nacionales, con lo cual se les incorpora a la organización y supervisión del ejercicio comicial.

#### *Reforma de 1949*

En febrero de 1949 se modifica la Ley Electoral, otorgándole a la Comisión Federal de Vigilancia, facultades para resolver las controversias sobre el funcionamiento de los Comités Directivos Electorales. De esta manera, quedan establecidos los cauces para las reclamaciones de los partidos políticos.

#### *Reforma de 1951*

La Ley Electoral Federal del 4 de diciembre de 1951, amplía las atribuciones de la Comisión Nacional de Vigilancia Electoral y modifica su composición. Se integra con tres representantes de los partidos políticos y el Secretario de Gobernación, como el único comisionado del Ejecutivo. Esta ley crea el Registro Nacional de Electores, organismo de carácter técnico, responsable del padrón electoral.

#### *Reforma de 1954*

El decreto de reforma a la legislación electoral del 7 de enero de 1954, especifica que el número de asociados necesarios para el registro de un partido político es de setenta y cinco mil, con distribución de dos mil quinientos en cuando menos dos terceras partes de las entidades federales. También este decreto otorga el derecho de sufragio a las mujeres. En cumplimiento a lo dispuesto en la reforma constitucional correspondiente.

Faculta al Registro Nacional Electoral para hacer la división seccional, tarea que recaía en los comités distritales, y para entregar las listas electorales a las comisiones locales y los comités distritales.

### *Reforma de 1963*

Esta reforma cambió la fórmula electoral en la Cámara de Diputados y agregó curules de minoría a los de mayoría existente. El máximo de diputados que por este principio puede obtener cada organización política asciende a veinte de acuerdo con el porcentaje de sufragios emitidos a su favor.

La introducción de Diputados de Partido, generó tanto un aumento en el número nominal de candidatos en las elecciones, como una expansión en el número de curules opositores en la Cámara de Diputados. A pesar de ello, el sistema de diputados de partido tuvo efectos negativos muy importantes. Por un lado, según Juan Molinar,<sup>19</sup> se generó un incremento agudo en la sobrerrepresentación del PRI y la subrepresentación de los partidos minoritarios. Por otro lado, el papel de los partidos de oposición se limitó básicamente a competir por un número pequeño y limitado de curules. Como resultado, en vez de representar una amenaza, los partidos de oposición pasaron a construir las porciones de la Cámara de Diputados que sirvieron para legitimar las elecciones federales.

Igualmente, con estas modificaciones a la ley electoral, se conceden exenciones fiscales a los partidos registrados y se otorga carácter permanente a la credencial de elector.

### *Reforma de 1970*

En 1970, se introducen nuevas reformas a la ley electoral, al aprobar el derecho del sufragio a partir de los 18 años de edad, con lo que se amplía la base del electorado; también se aumenta a 250 mil el número de habitantes por distrito electoral.

### *Reforma de 1973*

En 1973 entra en vigor una nueva Ley federal Electoral, que considera las reformas realizadas con anterioridad e integra otras para precisar y fomentar la participación electoral de los partidos políticos y los ciudadanos. La ley se-

<sup>19</sup> Molinar Horcasitas, Juan, *El tiempo de la legitimidad*, Cal y Arena, México, 1993, p. 83.

ñala que se amplía el número de los diputados de partido hasta un máximo de 25 para cada organización política, y se reduce a 1.5% la tasa de votación requerida para que los partidos conserven el registro. La edad exigida para ser sujeto al cargo de diputado, se reduce de 30 a 21 años.

Esta ley señala que para la obtención del registro de las organizaciones políticas, es necesario contar como mínimo con 65 mil miembros en el país y cuando menos, con dos mil en cada una de las dos terceras partes de las entidades federativas; otorga facilidades para las actividades partidarias; permite el acceso de los partidos políticos con registro, a los medios masivos de comunicación.

“Se transformó de manera notable la composición de las comisiones electorales. Por primera vez en el sistema electoral, todos los partidos lograron el derecho a tener representantes con voto en las comisiones electorales federales, estatales y distritales, las cuales se tornaron más equilibradas, en la medida en que el PRI no tenía mayoría directa dentro de ellas”.<sup>20</sup>

### *Reforma de 1977*

“La reforma de 1977 incidió fundamentalmente en el sistema de partidos y en la competencia electoral, aunque también abrió espacios a los partidos para escudriñar algunas fases de la organización de las elecciones”.<sup>21</sup>

La Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, promulgada en diciembre de 1977, reconoce a los partidos políticos y les otorga el carácter de entidades de interés público, con derecho a participar en los procesos electorales y a acceder a los medios masivos de comunicación. Esta ley indica que el reconocimiento de las organizaciones políticas deja de ser una facultad administrativa y se convierte en atribución de la Comisión Federal Electoral.

Otro elemento importante que contiene esta ley, es la de integración del sistema de presentación proporcional, con lo que la Cámara de Diputados se compone de 300 legisladores electos por el principio de mayoría relativa mediante el sistema de distritos uninominales, y 100 que son electos por

<sup>20</sup>. Méndez de Hoyos, Irma, *Las Reformas electorales en México y el sufragio y transformación del Instituto Federal Electoral*, Para consulta ir a : <http://www.cddiptafos.gob.mx/PUBS/REVS/iniciativa13/articulo5.htm>

<sup>21</sup>. Idem.

representación proporcional mediante el sistema de estas regiones votadas en circunscripciones plurinominales. El partido mayoritario no tiene acceso a diputados de representación proporcional.

### *Reforma de 1986-1987*

La reforma electoral de 1986, incluyó cambios a seis artículos de la Constitución y formuló una nueva ley electoral. El Código Federal Electoral (CFE), dio cuenta de la intención del gobierno de enfatizar el control político sobre la arena electoral. Así, el Código le otorgó el control total sobre la administración electoral, asegurándole al PRI la mayoría de votos en todos los órganos electorales y permitiéndole limitar la competencia electoral.<sup>22</sup>

Un cambio positivo incluido en la reforma de 1986 fue el relativo a la composición de la Cámara de Diputados. El sistema combinó 300 curules de mayoría con los de representación proporcional, que aumentaron de 100 a 200, de manera que el número de diputados pasó de 400 a 500. Sin embargo, “como una manera de contrarrestar la ampliación de la Cámara, la nueva ley le permitió al partido mayoritario obtener curules de representación proporcional a fin de lograr una mayoría absoluta, en el caso de no lograrla mediante votos o asientos”.<sup>23</sup>

“La reforma de 1986 abolió el registro condicionado de partidos, una medida destinada a moderar el surgimiento de partidos promovidos por la LFOPPE”.<sup>24</sup>

Se establece también el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados que se integrará por todos los presuntos electos que hayan obtenido constancias de mayoría.

Se crea el Tribunal de lo Contencioso Electoral como organismo autónomo para dictaminar sobre los recursos de apelación y queja en contra de las resoluciones dictadas por los órganos electorales.

<sup>22</sup> Idem.

<sup>23</sup> Idem.

<sup>24</sup> Idem.



### *Reforma de 1990*

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, promulgado en agosto de 1990, fomenta un sistema de partidos en libre competencia, al facilitar su registro y su acceso a las prerrogativas, entre las que destacan el financiamiento público y el uso de los medios masivos de comunicación. Crea un organismo público encargado de organizar las elecciones, denominado Instituto Federal Electoral, dependencia con personalidad jurídica autónoma y patrimonio propio, que concentra las distintas funciones relativas al desarrollo de los procesos electorales, que reemplazó a la Comisión Federal Electoral, directamente dependiente del Secretario de Gobernación.

Se crea la Junta General Ejecutiva como un cuerpo permanente, dentro de la estructura del Instituto y responsable de todas sus tareas técnicas y administrativas.

El COFIPE define la integración de las mesas directivas de casilla, crea el tribunal Federal Electoral, órgano jurisdiccional autónomo, encargado de solucionar las impugnaciones presentadas por los partidos políticos y los ciudadanos, y reglamenta la jornada electoral en lo que corresponde a los resultados preliminares.

Esta reforma electoral determina que al partido político con el mayor número de constancias de mayoría y al menos 35% de la votación nacional, se le asignará un número suficiente de curules hasta alcanzar la mayoría absoluta de la Cámara de Diputados, además de dos legisladores por cada punto por encima de ese porcentaje. Asimismo, esa reforma integró en el Código Penal los delitos de orden electoral. Igualmente, se elaboró con el acuerdo de todos los partidos, un nuevo padrón electoral.

### *Reforma de 1993*

“Uno de los cambios más importantes de la reforma de 1993 fue la introducción de límites al control gubernamental sobre la estructura administrativa electoral del Instituto Federal Electoral. Las nuevas reglas implicaron el tránsito de un nombramiento casi discrecional de los altos funcionarios de la Junta General Ejecutiva, a un proceso de selección más abierto, sujeto al consenso de los miembros del Consejo General. Además, el papel del Instituto se fortaleció, en la medida en que se constituyó en la autoridad electoral

final para avalar la legitimidad de la elección de los miembros del Congreso, sustituyendo a los Colegios Electorales integrados por los propios miembros electos del Congreso”.<sup>25</sup>

La reforma de 1993 estableció por primera vez límites en los gastos de campaña.

Cambia el método para seleccionar a los funcionarios de casilla en el cual se introduce un proceso aleatorio de selección a fin de garantizar la imparcialidad de los funcionarios electorales, la secrecía del voto durante la jornada y la confianza en el conteo y validación de los votos.

Por último, “se introducen observadores electorales nacionales, lo que implicó un giro drástico en la posición inicial del gobierno. La autorización de los observadores electorales generó confianza en los partidos y las organizaciones no gubernamentales respecto a la transparencia del proceso electoral”.<sup>26</sup>

#### *Reforma de 1994*

“La reforma electoral federal de 1994 representó una transición dramática en las reglas de la arena electoral y una no menos importante transformación en la dinámica del sistema de partidos”.<sup>27</sup>

La modificación más importante introducida por la reforma de 1994 fue la nueva composición del Consejo General y los consejos locales y distritales, porque por primera vez el gobierno no controló a la más alta autoridad electoral federal en el país. Este cambio, bautizado como la ciudadanización de las autoridades electorales, tuvo dos aspectos relevantes. Por un lado, la inclusión de ciudadanos no partidistas como consejeros, a quienes les fue otorgada la mayoría de votos dentro del Consejo General. De acuerdo con las nuevas reglas, éstos eran nombrados por el voto de las dos terceras partes de la Cámara de Diputados, sin la intervención del Presidente de la República. Por otra parte, la pérdida del voto de los representantes de los partidos en el Consejo General. Esto es, los partidos mantuvieron el derecho a nombrar representantes, quienes fueron facultados con derecho a voz pero no a voto dentro del Consejo.<sup>28</sup>

<sup>25.</sup> Idem.

<sup>26.</sup> Idem.

<sup>27.</sup> Idem.

<sup>28.</sup> Idem.

“Otra transformación relevante en la administración electoral fue el relevo de los funcionarios electorales, a fin de garantizar su imparcialidad en la organización de las elecciones y la confianza de los partidos en la transparencia del proceso electoral en su conjunto. Además, varias medidas fueron instrumentadas para asegurar la integridad del conteo de votos y para impedir el voto múltiple, tales como la auditoría al padrón electoral”.<sup>29</sup>

Aparte de todos los acuerdos formales entre los partidos involucrados en las negociaciones de la reforma de 1994, que derivó en cambios considerables a la Constitución y a la ley secundaria, los acuerdos informales fortalecieron el carácter único de la reforma de 1994. La mayoría de estos acuerdos informales representaron cambios administrativos implementados por el Instituto Federal Electoral y el gobierno. Uno de los más importantes fue el Código de Conducta firmado por todos los partidos, en el que acordaron respetar los acuerdos, las nuevas reglas derivadas de los mismos y promover un proceso electoral pacífico. La reforma de 1994 fue evidentemente diseñada para alcanzar la confianza de los partidos ante todo, pero también para aumentar la credibilidad de la sociedad en los comicios.

### *Reforma de 1996*

Durante el segundo semestre de 1996 se logró concretar un renovado esfuerzo de revisión, actualización y perfeccionamiento de la normatividad que regula los procesos electorales en México, el cual comprendió importantes cambios e innovaciones tanto a nivel del ordenamiento constitucional como de la legislación reglamentaria en materia electoral: el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Dentro de los principales cambios e innovaciones que comprendió este importante proceso de reforma, destacan los relativos a la composición de los órganos de representación nacional, el fortalecimiento de un régimen de partidos cada vez más competitivo; la garantía de condiciones de mayor equidad en la contienda electoral; la consolidación de los atributos de independencia y autonomía del organismo depositario de la autoridad electoral, así como trascendentes innovaciones en el ámbito de justicia electoral y los regímenes electorales a nivel local.

<sup>29</sup>. Idem.

## *Reforma de 2007*

La Reforma Electoral de esta fecha modificó ocho artículos de la Constitución. Se elegirá de los ocho consejeros restantes: tres para que finalizaran su gestión el 15 de agosto de 2008 y tres más el 30 de octubre de 2010.

Se aprobó que el acceso permanente de los partidos políticos a la radio y televisión fuera exclusivamente a través de los tiempos que el Estado disponga y que serán asignados por el IFE. Los partidos políticos en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en radio y en la televisión. La reforma también prevé el derecho de réplica o de rectificación, y reduce en 85% el financiamiento privado a partidos para quedar en 40 millones de pesos, en lugar de los casi 270 que tenían en ese momento. Además, se disminuye el financiamiento público en cinco puntos porcentuales menos que en la iniciativa original, lo que generaría un ahorro al erario federal por más de 200 millones al entrar en vigor la reforma.

Se precisa también, que cuando no haya comicios para presidente y sólo sean para las dos cámaras, el financiamiento público será equivalente a 50 por ciento de lo que cada partido recibe actualmente por ese concepto. Se crea la Contraloría General del IFE para fiscalizar todos los ingresos y egresos del organismo; su titular durará seis años en el encargo y deberá ser propuesto por instituciones de educación superior. Se crea además, un órgano técnico del Consejo General del IFE para la fiscalización de las finanzas de los partidos, que no estará limitada por los secretos bancario, fiduciario ni fiscal.

Es muy explicable que después de la dictadura Porfiriana con 33 años de simular elecciones y con más de siete décadas de fraudes electorales del "Partido Oficial", los mexicanos no aceptan fácilmente que los nuevos órganos electorales ahora sí merecen toda su confianza.

Existe además el agravante de que algunas de las últimas reformas electorales, que se hicieron respondiendo a una coyuntura particular, dejaron varias imprecisiones y omisiones que permiten eludir una fiscalización veraz y oportuna del empleo de recursos económicos y del uso de los medios de comunicación.

Estas realidades aunadas a la endeble cultura democrática que priva en gran parte de la población, explica el por qué los candidatos y partidos perdedores no dan por buenos los resultados electorales y quieren revertirlos judicializando los procesos.

## IX. Reformas electorales en el ámbito local

“Durante la hegemonía del Partido Oficial, las legislaturas locales imitaron la legislación electoral federal. La existencia de un partido dominante dio una identidad común a los distintos niveles de gobierno, la homogeneidad era la regla. Esta tendencia fue modificándose en la medida en que *fue generándose la competencia política* en estados y municipios. La competencia abrió el camino a la pluralidad y a la expresión de la diversidad regional... La democratización alimentó un proceso de federalización, la cual ha cobrado relevancia por su particularidad”.<sup>30</sup>

Desde 1994 la reforma electoral federal estableció condiciones equitativas para la competencia y la de 1996 asignó la solución de las controversias a un órgano jurisdiccional con plenas facultades, estableció además principios generales para ser observados por todas las legislaciones.

Estas reformas no se generalizaron en el ámbito local. Algunos estados han modificado a fondo y frecuentemente su marco normativo electoral; otros no hicieron ningún cambio y en algunos se realizaron reformas en sentido opuesto a las disposiciones constitucionales.

“No obstante, la diversificación del sistema electoral, éste no fue producto solamente de condiciones políticas enraizadas en las entidades federativas, sino de la manera como las fuerzas políticas se habían relacionado tanto con el gobierno del centro como con las propias directivas nacionales del partido. La mecánica de la federalización electoral no puede explicarse solamente a partir de las características políticas de cada entidad, sino de la manera como se relacionaron con el centro que había sido la cúspide indiscutible de la pirámide durante la época de la hegemonía”.<sup>31</sup>

Las reformas en los estados no sólo obedecen a cuestiones locales, sino que se entrelazan con el juego democrático nacional, convirtiendo, en ocasiones, un conflicto local en uno de dimensión nacional.

Un estudio en el Estado de México permitió identificar distintos momentos por los que atravesó la autoridad electoral de ese estado partiendo del hecho de que en las elecciones presidenciales 1970-76 fue una de las entidades con mayor número de votos a favor de la oposición.

<sup>30</sup>. Peschard, Jacqueline, *El federalismo electoral en México*, H. Cámara de Diputados LX Legislatura, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Miguel Ángel Porrúa, librero-editor, México, 2008, p. 6.

<sup>31</sup>. *Ibidem*, pp. 6-7.

En las elecciones municipales de esa entidad en 1981-84, los votos por la oposición fueron del 11%; de 84 a 87 aumentaron al 24%, y de 87 a 90 se obtuvo el 40%. Esto anticipaba una tendencia la cual, posteriormente se revierte y puede atribuirse a la nueva legislación electoral en el estado, en la que predomina la subordinación hacia el Poder Ejecutivo Local y la participación de diversas instancias, esto dio como resultado la pérdida de la legitimidad inicialmente conseguida en los procesos electorales federales.

La reforma del Estado de México masificó además la conformación de la legislatura; su diseño de integración mixta en la Cámara con su componente mayoritario constituyó un muro infranqueable.

Todo esto demuestra que nuestro sistema de República Federal, da una libertad casi ilimitada a los gobiernos locales en todos los ámbitos de su jurisdicción, algunos opinan que la solución sería asignar la materia electoral local al ámbito federal de hecho en gran medida ya está y se realiza por convenios.

Dos casos que ejemplifican el comportamiento estatal en la materia electoral, son: Tabasco y Baja California.

“En Tabasco se ha instalado un claro bipartidismo y el poder del PRI ha estado sistemáticamente desafiado por el PRD, las reformas electorales desde 1990 no han ido más allá de lo alcanzado en el plano federal, aun cuando en 2002 se incorporaron novedades como las fórmulas de participación ciudadana directa (referéndum, plebiscito e iniciativa popular), los resultados han sido, tortuosos mecanismos de negociación que han frenado la puesta en vigor de las nuevas leyes. En suma, Tabasco no es un ejemplo de legislaciones electorales de vanguardia”.<sup>32</sup>

“Baja California, por su parte, fue el paradigma de la democratización electoral en los estados, esta categoría no se desprende de una ley electoral de avanzada ya que todavía, después de la reforma electoral de 2004, el Consejo Electoral seguía sin profesionalizarse, además de que la propaganda gubernamental y el control presupuestal del Instituto Electoral de Baja California siguen dejando márgenes de intervención al gobierno ya sea estatal o municipal sobre la autoridad electoral”.<sup>33</sup>

“Si las leyes electorales de los estados garantizan la certeza y equidad en sus comicios y la autonomía de las autoridades electorales, ¿cómo se explica que los estados sin alternancia en el poder, tengan códigos electorales avan-

<sup>32</sup>. *Ibidem*, p. 11

<sup>33</sup>. *Ibidem*, pp. 13-14.

zados, mientras que los que sí la han tenido muestren rezagos normativos?, buenas leyes electorales no significan buenas prácticas en la organización de las elecciones. Esto demuestra que no bastan las leyes”.<sup>34</sup>

El sabio Sócrates dijo: “Lo que más ayuda al avance de los pueblos no es el que los pórticos estén cubiertos de decretos sino que la justicia habite en el alma de los hombres”.

## X. Conclusiones

Los órganos electorales a nivel Federal, con algunas excepciones, han sido imparciales e independientes. Sin embargo, no se podría decir lo mismo de todos los órganos estatales, ya que algunos responden en sus decisiones a intereses de los gobernadores o del otrora partido oficial y su transparencia en la rendición de cuentas deja mucho que desear o no existe.

En cuanto a la propuesta de algunos observadores relativa a que los organismos locales funcionaran sólo en tiempos electorales, se opina que sería negativo, ya que no se podría atender a la formación ciudadana de niños y adultos. En cuanto al gasto cuestionado, se argumenta que el personal se reduce al mínimo en tiempos en los que no hay comicios y se contrata personal eventual para las elecciones.

Sobre la pregunta: “Centralización o Federalización de las competencias electorales” Algunos funcionarios de los Institutos Electorales opinan que la centralización de estas funciones no serían convenientes, ya que cada estado tiene sus particularidades y dimensiones propias y que además se fortalecería al poder central, lo cual se opone al federalismo.

Es natural que los que se inclinan por la federalización sean los funcionarios locales y que los federales propongan lo contrario. Sin embargo, ambos tienen ventajas, las centralizadoras son obvias y para contrarrestar los inconvenientes del federalismo se proponen algunas medidas como el que no coincidan los periodos de los funcionarios electorales locales con los periodos de los ejecutivos locales para salvaguardar su independencia.

Otra propuesta es que la integración de los tribunales de zona sigan el diseño de la Suprema Corte de Justicia de la Nación así los magistrados electorales tendrán seguridad en su cargo y no serían vulnerables ante el

<sup>34</sup> Ibídem, p. 7.

Ejecutivo Estatal y respecto al uso adecuado de los recursos sería necesario establecer una adecuada fiscalización y rendición de cuentas.

Finalmente, es de gran importancia en los procesos electorales la participación de las mujeres que son más de la mitad de la población y son mayoría en el padrón electoral. Sin embargo, en la integración de los organismos electorales son minoría y es muy escasa su participación como candidatas, especialmente en los municipios.

Respecto a los organismos electorales, sólo en cinco estados los Institutos Electorales están presididos por mujeres: Aguascalientes, Michoacán, Sinaloa, Veracruz y Zacatecas. En cuanto a Consejeras de los Institutos Electorales sólo el 23.7% son mujeres. Respecto a que en los procesos electorales las mujeres puedan competir para ser votadas, el condicionamiento cultural que impera en los partidos políticos y en gran parte de la sociedad, impide que las mujeres compitan en igualdad de condiciones ya que las dirigencias de los partidos, tanto en lo nacional como en lo local, están mayoritariamente en manos de varones.

Las medidas afirmativas consistentes en el sistema de cuotas, es respetado en todo el país sólo en las diputaciones plurinominales federales. En los Estados cada uno tiene sus propias normas, algunos señalan que debe haber 30% de mujeres, otros aprobaron el 40%, muy pocos el 50% pero en general no se cumplen cabalmente.

En algunos estados se condiciona el registro general de las candidaturas al cumplimiento de las cuotas de género. En otros se cobra una multa y se registran aunque no la cumplan y en otros las ignoran sin consecuencias. El último acuerdo del tribunal sobre el 40% fue sólo para este caso. Este es uno de los temas en los que convendría que la normatividad fuera centralizada y común para todos los Estados de la República.

Es de esperarse que las reformas electorales que vengan, llenen los vacíos existentes, corrijan los inconvenientes que surgieron en la pasada elección y como una acción afirmativa en beneficio de la sociedad, se señale la paridad de mujeres y hombres en todas las candidaturas.



# SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

*Eduardo de Jesús Castellanos Hernández*

## LAS ANTINOMIAS EN EL DERECHO ELECTORAL MEXICANO Y EL DOBLE IMPACTO DE LA NACIONALIZACIÓN O FEDERALIZACIÓN DE LAS COMPETENCIAS ELECTORALES Y DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS

### **I. Antecedentes**

#### *Introducción*

En nuestro régimen federal de gobierno la solución por vía judicial de conflictos electorales con frecuencia enfrenta conflictos normativos o antinomias entre disposiciones constitucionales, de tratados internacionales, de leyes federales y locales, opuestas o contradictorias.

Es por ello que resulta de la mayor importancia familiarizarse con los diferentes criterios actuales para resolver o superar las antinomias, más allá de la fórmula tradicional *Ley Superior*, *Ley Posterior*, *Ley Especial*, habida cuenta la expansión de la protección de los derechos fundamentales del gobernado que por su importancia y relación inmediata con eventuales conflictos normativos abordamos más adelante.

En este contexto y a partir de la interrogante que se aborda en el tema del Seminario a que este año nos convoca el COPUEX, ¿cuál es el impacto que tiene para la solución, o incluso si fuese posible para la eliminación de plano, de las antinomias, la centralización (*federalización*) o descentralización (*nacionalización*) de las competencias electorales?, cualquier respuesta a este aparente juego de palabras implica identificar de antemano la amplitud del ordenamiento jurídico y su contexto actual. Pero implica también tener en cuenta la transformación a profundidad que conoce el orden jurídico nacional como consecuencia del conjunto de reformas constitucionales y su

impacto en la función jurisdiccional a las que habremos de referirnos, particularmente, la reforma en materia de derechos humanos.

### *Teoría del Derecho y Orden Jurídico Nacional*

Norberto Bobbio<sup>1</sup> afirma que la teoría de la norma jurídica y la teoría del ordenamiento jurídico forman una completa teoría del derecho, principalmente desde el punto de vista formal. Bajo el primer título, señala, se estudia la norma jurídica, considerada de manera aislada; la materia del segundo título es el conjunto, complejo o sistema de normas, que constituyen un ordenamiento jurídico. En realidad, concluye, los ordenamientos se componen de una miríada de normas que, como las estrellas en el firmamento, son imposibles de contar.

En el caso mexicano, en el ámbito federal, las disposiciones aplicables en el orden jurídico federal debidamente contadas, compiladas y actualizadas al momento de la consulta en la página [www.ordenjuridico.gob.mx](http://www.ordenjuridico.gob.mx), son las siguientes:<sup>2</sup>

#### **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

1,358	Tratados Internacionales
279	Leyes Federales
510	Reglamentos Federales
780	Normas Oficiales Mexicanas

En la página citada se compilan actualmente, además, más de ochenta mil ordenamientos internacionales, federales, del Distrito Federal, estatales y municipales vigentes, es decir, todas las disposiciones de carácter general y obligatorio expedidas por las autoridades públicas en nuestro régimen federal de gobierno en sus respectivos ámbitos de competencia. De ahí que no sólo en el ámbito electoral que ahora analizamos sino en muchos otros las antinomias o conflictos normativos pueden ser frecuentes,

<sup>1</sup> *Teoría General del Derecho*. Bogotá, Temis, 1977.

<sup>2</sup> Actualizados al 5 de diciembre de 2012.

razón adicional por la cual, por ejemplo, se insiste ahora al inicio de una nueva Administración Federal en la necesidad de unificar la legislación penal federal y local.

*Los ordenamientos internos vigentes aplicables en materia electoral*

Por iguales razones, esto es para identificar, evitar o resolver posibles antinomias resulta necesario también identificar para todo el país el conjunto de ordenamientos normativos aplicables en la materia electoral inmediata, los cuales son los siguientes:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Instrumentos internacionales suscritos por México.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
- Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
- Código Penal Federal.
- Constituciones particulares de los estados y Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.
- Códigos y leyes electorales, leyes del sistema de medios de impugnación en materia electoral y códigos penales locales.
- Reglamentación federal y local expedida por las autoridades electorales competentes.
- Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Jurisprudencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Jurisprudencia y criterios relevantes de los tribunales electorales locales.

Puesto que diferentes criterios sustentados tanto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación como por la Sala Superior y las Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, amplían el ámbito electoral inmediato o específico es posible afirmar que el ámbito normativo susceptible de ofrecer antinomias o conflictos normativos igualmente se amplía con nuevos ordenamientos que delimitan esos nuevos criterios jurisprudenciales.

*Los ordenamientos internacionales aplicables vigentes en materia electoral*

De igual forma y por las mismas razones resulta relevante identificar los ordenamientos normativos internacionales que, por disposición del artículo 133 constitucional, son también ordenamientos normativos electorales internos:

- Carta de las Naciones Unidas
- Declaración Universal de los Derechos Humanos
- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre
- Carta Democrática Interamericana de la Asamblea de la Organización de los Estados Americanos
- Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José de Costa Rica”
- Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer
- Declaración del Milenio
- Declaración para el Reconocimiento de la Competencia Contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, según la Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José de Costa Rica”
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
- Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”
- Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
- Resolución de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas identificadas con los números 45/151(1990); 46/130 (1991); 47/130 (1993); 48/124 (1994); 49/180 (1995) 50/152 (1996); 52/119(1998) y 45/168 (2000)
- Resolución de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas identificadas con los números 45/150 (1990); 46/137 (1991); 47/138 (1994); 48/131 (1994); 49/190 (1995) y 50/185 (1996)
- Resolución de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas identificadas con los números 57/142 (1999); 55/99 (2001), y 57/221 (2003)
- Acuerdo de Constitución del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral

Ciertamente en Internet se encuentran todos estos ordenamientos y es muy fácil localizarnos, sólo que es necesario primero saber qué es lo que se va a buscar puesto que Internet es una herramienta muy útil pero para los que conocen lo que buscan.

## II. La evolución de la justicia electoral

### *La defensa judicial de la democracia electoral*

El tema de las antinomias en la materia electoral es tan reciente como la aparición de una vía jurisdiccional judicial federal para la solución de los conflictos electorales, es por ello que conviene recordar los datos y años más relevantes antes de llegar a la situación actual:

- Los colegios electorales vigentes desde 1812 hasta las reformas de 1996.
- La tesis de la incompetencia de origen (1878), con la célebre controversia entre los Ministros José María Iglesias e Ignacio L. Vallarta, que en lo inmediato y durante cien años se resolvió a favor de Vallarta y, actualmente, de Iglesias.
- La solución jurisdiccional de las controversias político electorales en la etapa reciente con la siguiente evolución de los órganos jurisdiccionales en materia electoral:
  - Intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación con motivo de la violación del voto público (1977).
  - El recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (1977).
  - Tribunal de lo Contencioso Electoral (1987).
  - Tribunal Federal Electoral (1990).
  - Sala de Segunda Instancia del Tribunal Federal Electoral (1993).
  - Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; Acción de Inconstitucionalidad en Materia Electoral ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación y Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (1996).
  - Salas Regionales (permanentes) del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2007), y facultad de todas las

Salas del TEPJF de inaplicar leyes electorales contrarias a la Constitución.

- Las candidaturas independientes reconocidas a nivel constitucional plantean la necesidad de su configuración legal y reglamentaria; la eliminación de la cláusula de gobernabilidad en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal abre una nueva etapa en la democracia local de la metrópoli más importante del país (2012).

Nos encontramos actualmente en la vía jurisdiccional judicial, local y federal, para resolver en última instancia los conflictos electorales. Sin embargo, en virtud de la reforma constitucional en materia de derechos humanos a la que habremos de referirnos en seguida, se abre el control difuso de la constitucionalidad y de la convencionalidad en todas las materias jurídicas, tanto en sede judicial como en sede administrativa; situación innovadora y compleja que la jurisprudencia soluciona en espera de las reformas legales.

### **III. Un nuevo marco normativo y jurisprudencial**

Hay un conjunto de reformas constitucionales recientes que modifican de manera trascendente el ordenamiento jurídico nacional en su conjunto y en lo particular en lo electoral, tal es el caso de las reformas en materia de justicia penal (Diario Oficial de la Federación de 18 de junio de 2008), de acciones colectivas (DOF 29.07.2010), de amparo (DOF 06.06.2011), de derechos humanos (DOF 10.06.2011) y, desde luego, en materia política (DOF 09.08.2012). Por su mayor influencia transversal nos referiremos con amplitud al impacto en la labor jurisdiccional de la reforma en materia de derechos humanos.

#### *Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos (2011)*

Es indispensable recordar el texto reformado en 2011 del artículo primero constitucional en sus tres primeros párrafos, en virtud de su impacto en la justicia electoral en particular pero, sin duda, en primer lugar, en la concepción misma del ordenamiento jurídico nacional:

**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.

...

A partir del documento denominado *El impacto de la reforma constitucional en materia de derechos humanos en la labor jurisdiccional en México*, de la autoría del Ministro Juan N. Silva Meza,<sup>3</sup> se resume a continuación el contenido esencial de la reforma constitucional de derechos humanos al artículo primero de la Carta Magna transcrito:

Primer párrafo: 1) Se busca homologar el lenguaje del texto constitucional con el de los principales cuerpos normativos de fuente internacional; 2) Se acepta la figura de derechos humanos como una de derecho positivo; se sustituye la concepción de que los derechos se otorgan a las personas para postular ahora que los derechos humanos se les reconocen por el ordenamiento jurídico; 3) Se distingue entre los derechos humanos y sus garantías puesto que tradicionalmente, en la teoría y la práctica jurisdiccional, se asoció tan estrechamente a los derechos con sus garantías que se instituyó como creencia que en ausencia de las segundas no se contaba con los primeros; 4) Se hace explícito que los derechos no se agotan en los 136 artículos de la Constitución sino que se complementan con los reconocidos en los tratados internacionales; 5) Las limitaciones de los derechos no tienen cabida salvo

<sup>3</sup> Disponible en la página Web de la Suprema Corte de Justicia de la Nación [http://www.scjn.gob.mx/Presidencia/articulos\\_prologos/ArticuloMP%20Impacto%20reforma%20dd%20en%20labor%20jurisdiccional%20en%20Mexico.pdf](http://www.scjn.gob.mx/Presidencia/articulos_prologos/ArticuloMP%20Impacto%20reforma%20dd%20en%20labor%20jurisdiccional%20en%20Mexico.pdf)

en los casos y bajo las condiciones que el texto constitucional establece; 6) Se señalan como titulares de los derechos a las personas no a los individuos.

El segundo párrafo del artículo primero constitucional a juicio del autor en cita plantea cuatro interrogantes: 1) Identificar cuáles son las normas relativas a derechos humanos que deben interpretarse conforme al texto constitucional y al de los tratados internacionales en la materia; 2) Ubicar cuáles son esos tratados de derechos humanos; 3) Precisar los alcances y formas de operar del mandato de interpretación conforme; 4) Determinar la interrelación de este mandato con el expresado en la norma guía y de apertura consistente en “conceder la mayor protección a las personas”. Al efecto, afirma el autor invocado, la verdadera apertura constitucional no es la de incorporar una norma positiva de reconocimiento para los tratados internacionales que contengan normas de derechos humanos, pues eso ya estaba en el artículo 133, la apertura descansa en el mandato que obliga a emplear siempre los más altos estándares a favor de las personas, aún si los tienen que importar.

Asimismo agrega que la interpretación pro persona se torna en guía de la interpretación conforme que a su vez debe guiar desde un primer momento toda lectura y operación jurídicas en las que se involucren disposiciones sobre derechos humanos. Precisa también que los preceptos normativos a los derechos humanos siempre se interpretan de conformidad con la Constitución y con los tratados internacionales de la materia, no a veces con el texto constitucional y otras a la luz de los tratados. Respecto a las interrogantes inicialmente planteadas ante el segundo párrafo del artículo primero constitucional, concluye que interpretar de conformidad no es repetir, no es añadir, ni sobreponer sin más disposiciones normativas. Implica, afirma, apreciar en conjunto todas las piezas normativas relevantes: Constitución, tratados, sus interpretaciones autorizadas, su desarrollo jurisprudencial y sus precedentes, buscando su armonización.

En opinión del Ministro Silva Meza el tercer párrafo del artículo primero constitucional contiene tres cuartetos fundamentales: el de obligaciones correlativas a los derechos humanos, el de los principios que rigen esta materia y el de los deberes para disminuir sus violaciones. El primer cuarteto entraña promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos; los principios del segundo son los de universalidad, progresividad, interdependencia e indivisibilidad; en el tercer cuarteto existen obligaciones jurídicas exigibles y justiciables: prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos.



Por cuanto a las implicaciones para la labor jurisdiccional el autor en cita señala que esta reforma facilita la aceptación de la existencia de un bloque constitucional que aumenta las pautas de validez para juzgar actos de autoridad y relaciones entre particulares, y se refiere al expediente varios 912/2010 del Pleno del Máximo Tribunal al que habremos de regresar. También es de consulta obligada la sentencia dictada en el expediente SUP-RAP-193/2012 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación puesto que invoca los criterios jurisprudenciales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de la reforma en materia de derechos humanos establecidos en el expediente varios 912/2010 y los aplica a la solución de conflictos electorales específicos.

Las dos resoluciones jurisdiccionales siguientes dan cuenta de la doctrina jurisprudencial en la materia.

**Resolución dictada por el Tribunal Pleno en el expediente varios 912/2010 y Votos Particulares formulados por los Ministros Margarita Beatriz Luna Ramos, Sergio Salvador Aguirre Anguiano y Luis María Aguilar Morales; así como Votos Particulares y Concurrentes de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Diario Oficial de la Federación, segunda sección, 04 de octubre de 2011, de la página 1 a la 50.**

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el Expediente varios 912/2010, determinó, entre otros aspectos, según lo afirma la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la argumentación que sustenta la sentencia del expediente SUP-RAP-193/2012, los siguientes elementos interpretativos de la reforma constitucional en materia de derechos humanos (las citas de los considerandos del expediente varios 912/2010 corresponden al fundamento invocado por la Sala Superior en el expediente RAP-193/2012 que se transcribe):

1. Es un hecho inobjetable que la determinación de sujeción de los Estados Unidos Mexicanos a la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, es una decisión ya consumada del Estado mexicano.<sup>2</sup>

<sup>2</sup>Considerando quinto, párr. 1.

2. Las resoluciones pronunciadas por aquella instancia internacional cuya jurisdicción ha sido aceptada por el Estado mexicano, son obligatorias para todos los órganos del mismo en sus respectivas competencias, al haber figurado como Estado parte en un litigio concreto. Por tanto, para el Poder Judicial son vinculantes no solamente los puntos de resolución concretos de la sentencia,

sino la totalidad de los criterios contenidos en la sentencia mediante la cual se resuelve ese litigio.<sup>3</sup>

<sup>3</sup>Considerando quinto, párr. 6.

3. Por otro lado, el resto de la jurisprudencia de la Corte Interamericana que deriva de las sentencias en donde el Estado mexicano no figura como parte, tendrá el carácter de criterio orientador de todas las decisiones de los jueces mexicanos, pero siempre en aquello que le sea más favorecedor a la persona, de conformidad con el artículo 1º constitucional cuya reforma se publicó el diez de junio de dos mil once, en el *Diario Oficial de la Federación*, en particular en su párrafo segundo, donde establece que: “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.”<sup>4</sup>

<sup>4</sup>Considerando quinto, párr. 6.

4. En el caso mexicano, se presenta una situación peculiar, ya que hasta ahora y derivado de una interpretación jurisprudencial, el control de constitucionalidad se ha ejercido de manera exclusiva por el Poder Judicial Federal mediante los mecanismos de amparo, controversias y acciones de inconstitucionalidad. De manera expresa, a estos medios de control, se adicionó el que realiza el Tribunal Electoral mediante reforma constitucional de primero de julio de dos mil ocho, en el sexto párrafo del artículo 99 de la Constitución Federal, otorgándole la facultad de no aplicar las leyes sobre la materia contrarias a la Constitución. Así, la determinación de si en México ha operado un sistema de control difuso de la constitucionalidad de las leyes en algún momento, no ha dependido directamente de una disposición constitucional clara sino que, durante el tiempo, ha resultado de distintas construcciones jurisprudenciales.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Considerando sexto, párr.12. Entre otras tesis, la Suprema Corte de Justicia de la Nación señala que, “En la novena época, dicho órgano jurisdiccional al resolver la Contradicción de Tesis 2/2000, emitió la tesis P./J. 23/2002 de rubro: “TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. CARECE DE COMPETENCIA PARA PRONUNCIARSE SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES”, la que quedó posteriormente sin efecto por la reforma constitucional al artículo 99 publicada el 13 de noviembre de 2007 en el Diario Oficial en la que se facultó a las Salas del Tribunal Electoral para inaplicar leyes electorales contrarias a la Constitución.”

5. A la luz del artículo 1º constitucional reformado, todas las autoridades del país, dentro del ámbito de sus competencias, se encuentran obligadas a velar

no sólo por los derechos humanos contenidos en los instrumentos internacionales firmados por el Estado mexicano, sino también por los derechos humanos contenidos en la Constitución Federal, adoptando la interpretación más favorable al derecho humano de que se trate, lo que se entiende en la doctrina como el principio pro persona.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Considerando sexto, párr. 4.

6. De este modo, este tipo de interpretación por parte de los jueces presupone realizar tres pasos<sup>7</sup>:

<sup>7</sup> Considerando sexto, párr. 20.

- A) Interpretación conforme en sentido amplio. 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.
- B) Interpretación conforme en sentido estricto. 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.
- C) Inaplicación de la ley cuando las alternativas anteriores no son posibles. 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.

### *Control de constitucionalidad y de convencionalidad*

De entre la gran cantidad de asuntos relevantes que involucra esta resolución del Máximo Tribunal de la República destaco y transcribo a continuación, también, el modelo general de control de la constitucionalidad y de la convencionalidad que se define en la misma, puesto que la doctrina juris-

prudencial como ya se ha expresado “*construye derecho al juzgar*” y clarifica el camino a seguir por los operadores jurídicos.

### Modelo general de control de constitucionalidad y convencionalidad

Tipo de control	Órgano y medios de control	Fundamento constitucional	Posible resultado	Forma
<b>Concentrado</b>	Poder Judicial de la Federación (tribunales de amparo): a) Controversias Constitucionales y Acciones de Inconstitucionalidad b) Amparo Indirecto c) Amparo Directo	105, fracciones I y II 103, 107, fracción VII 103, 107, fracción IX	Declaración de inconstitucionalidad con efectos generales o interpartes No hay declaración de inconstitucionalidad	Directa
<b>Control por determinación constitucional específica</b>	a) Tribunal Electoral en Juicio de revisión constitucional electoral de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades electorales locales en organización y calificación de comicios o controversias en los mismos b) Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	Art. 41, fracción VI, 99, párrafo 6o.  99, párrafo 6o.	No hay declaración de inconstitucionalidad sólo inaplicación	Directa e incidental
<b>Difuso</b>	A) Resto de los tribunales a) Federales: Juzgados de Distrito y Tribunales Unitarios de	1o., 133, 104 y derechos humanos en tratados	No hay declaración de inconstitucionalidad sólo inaplicación	Incidental*

Tipo de control	Órgano y medios de control	Fundamento constitucional	Posible resultado	Forma
	proceso federal y Tribunales Administrativos b) Locales: Judiciales, administrativos y electorales	1o., 133, 116 y derechos humanos en tratados		
<b>Interpretación más favorable</b>	Todas las autoridades del Estado mexicano	Artículo 1o. y derechos humanos en tratados	Solamente interpretación aplicando la norma más favorable a las personas sin inaplicación o declaración de inconstitucionalidad	Fundamentación y motivación

Lo anterior nos lleva a formular las siguientes consideraciones:

Existe un control de convencionalidad externo que ejercen los órganos garantes de los tratados internacionales en materia de derechos humanos, como es el caso de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el ámbito regional y, en el universal, por el Comité de Derechos Humanos o el Comité garante del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

En el ámbito nacional el control de la convencionalidad está confiado a las autoridades internas, las cuales actúan al efecto en el ámbito de sus competencias. Si el control nacional funciona adecuadamente no es necesario llegar al control externo.

Todas las autoridades nacionales deben tener un conocimiento exacto del derecho positivo vigente puesto que el principio de legalidad coincide con los de constitucionalidad y de convencionalidad para efectos de otorgamiento de derechos y garantías de protección.

En la aplicación e interpretación de dicho marco normativo encontramos un diálogo jurisprudencial entre los diferentes tribunales garantes de los derechos humanos.

La aplicación e interpretación de las nuevas disposiciones jurídicas que han hecho posible el control de la constitucionalidad y de la convencionalidad por parte de toda autoridad del Estado mexicano, impone un enorme reto de difusión, capacitación y actualización de todos los operadores jurídicos a efecto de materializar y hacer viable la expansión de derechos permitida por el Poder Reformador de la Constitución.

La difusión de este nuevo marco normativo y jurisprudencial a población abierta es parte esencial de su eficacia.

**Criterio sustentado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación el trece de junio de dos mil doce al resolver los autos del recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP-193/2012.**

Este medio de impugnación fue interpuesto por el partido político Movimiento Ciudadano, a través de su representante propietario ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral, a fin de combatir el oficio número UF/DRN/3631/2012, signado por el Director General de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos del citado instituto, mediante el cual dio contestación a la consulta planteada por el partido político recurrente, relativa a la posibilidad de que los candidatos a senadores y diputados en el inmediato anterior proceso electoral federal por el principio de representación proporcional pudiesen realizar gastos por concepto de campaña y, de ser el caso, a qué normatividad y procedimiento de comprobación se encontrarían sujetos.

### *Antecedentes*

#### Inicio del proceso electoral federal 2011-2012

Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral relativo al tope máximo de gastos de campaña para la elección de diputados y senadores por el principio de mayoría relativa.

Consulta del partido político Movimiento Ciudadano para saber si los candidatos a senadores y diputados por el principio de representación proporcional pueden hacer algún gasto por concepto de campaña y, de ser el caso, a qué normatividad y procedimiento de comprobación se encuentran sujetos.

La autoridad responsable contestó mediante oficio que es improcedente que los candidatos de Representación Proporcional realicen campañas elec-

torales; que no existe en la normatividad un procedimiento específico para la presentación de gastos de campaña, ni tampoco se fija un tope de gastos de campaña para los candidatos por RP; que la única forma de hacer gastos de campaña es en favor de los candidatos que compiten bajo el principio de mayoría relativa.

*Criterio sostenido en el considerando quinto. Estudio de fondo*

Los candidatos a diputados y senadores registrados por el principio de representación proporcional pueden realizar actos de campaña, pero sujetos a las determinaciones que establezcan los partidos políticos, en el ejercicio del derecho a la autodeterminación y autorregulación

Premisa fundamental: Principio interpretativo y obligaciones correlativas en materia de derechos humanos en el sistema jurídico nacional para toda autoridad, según el ámbito de su competencia, a partir del criterio sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el expediente varios 912/2010.

La interpretación más favorable al derecho humano, lo que se entiende en la doctrina como el principio pro persona, presupone por parte de los jueces realizar tres pasos: a) interpretación conforme en sentido amplio; b) interpretación conforme en sentido estricto; c) inaplicación de la ley cuando las alternativas anteriores no son posibles.

Tope máximo de gastos de campaña para la elección de diputados y senadores por ambos principios.

Fiscalización de los recursos de los partidos políticos nacionales utilizados por todos los candidatos registrados.

Acceso a los medios de comunicación para los candidatos a diputados y senadores por el principio de RP, bajo las determinaciones que adopten los ppn en ejercicio de su derecho de autodeterminación y autorregulación, sin que exista un tiempo estatal adicional, distinto o exclusivo para tales candidatos.

Lineamientos para realización de campañas políticas de candidatos a diputados y senadores por el principio de RP.

### *Resolutivos*

Primero. Se revoca el oficio emitido por la autoridad responsable.

Segundo. Se ordena a la autoridad impugnada que emita una nueva respuesta a la consulta formulada por el partido político recurrente, atendiendo a las consideraciones jurídicas de la presente ejecutoria.

### *Voto particular emitido por el Magistrado Flavio Galván Rivera*

La autoridad impugnada no cuenta con facultades para dar respuesta a la consulta porque la misma lleva implícito un planteamiento respecto de una norma constitucional y en su caso integración, por tanto en la perspectiva del emisor del voto particular se trata de una cuestión de *lege ferenda*. Se debe revocar para el único efecto de que sea el Consejo General del IFE el que resuelva la consulta.

Lo anterior nos lleva también a las siguientes consideraciones:

La complejidad técnico jurídica creciente de la materia electoral en nuestro país vuelve cada día más importante y necesaria la capacitación y la formación continua de todos los operadores jurídicos.

La reforma constitucional en materia de derechos humanos (2011), maximiza dicha necesidad de formación y actualización.

Hoy, como ya se ha visto y antes parecía impensable, el texto de un tratado internacional puede prevalecer sobre el texto de la Constitución General de la República.

No obstante todo lo anterior, subsisten derechos humanos cuya materialización en el ámbito nacional requiere de una regulación legislativa interna o incluso reglamentaria.

Ciertamente los derechos humanos pueden tener una base constitucional o en instrumentos internacionales pero pueden requerir para su aplicación una configuración legislativa.

La aplicación e interpretación de los derechos humanos en sede administrativa electoral puede ser resultado de una negociación política que admite la discrecionalidad.

La interpretación en sede judicial para el mismo fin tiene como límite expreso los valores, principios y reglas constitucionales; con lo que prevalecen la certeza y la seguridad jurídicas.

En cualquier caso, la argumentación jurídica es ya un instrumento in-



dispensable para la aplicación y expansión de los derechos humanos en el ámbito electoral y en todo el ámbito jurídico mexicano.

A la teoría (positivista) hasta ahora tradicional del derecho en México, habrá que agregar la argumentación jurídica (aunque siempre lo haya sido) para la construcción del Derecho.

#### **IV. Conflictos normativos e interpretación jurídica**

Los trabajos de Francisco Javier Ezquiaga Ganuzas sobre la justicia constitucional electoral en México se han vuelto una referencia obligada. En esta ocasión acudimos a uno de sus textos recientes<sup>4</sup> para ilustrar el tema que nos ocupa.

##### *La identificación de las antinomias*

- La coherencia del sistema jurídico es equivalente a la inexistencia de antinomias, o a su eliminación cuando aparecen
- Las antinomias se producen entre *normas jurídicas*, es decir entre significados atribuidos a las *disposiciones normativas* como consecuencia de su interpretación
- Por medio de la interpretación pueden *crearse antinomias, evitarlas y solucionarlas*
- La aparición de las antinomias es inevitable
- El juez tiene la obligación de resolverlas
- Hay un proceso de solución o criterio que debe elegir el juez para resolver la contradicción

##### *Los requisitos para las antinomias*

- Casos de incompatibilidad normativa

<sup>4</sup> Colección Cuadernos de Divulgación sobre Cultura de la Legalidad. CONFLICTOS NORMATIVOS E INTERPRETACIÓN JURÍDICA. Francisco Javier Ezquiaga Ganuzas. Tribunal Electoral del Estado de Michoacán. Segunda reimpresión, agosto 2011. Disponible en la página de Tribunal Electoral editor.

- Que una norma jurídica obligue a realizar un comportamiento y otra norma prohíba realizar ese mismo comportamiento
- Que una norma jurídica obligue a realizar un comportamiento y otra permita no realizar ese mismo comportamiento
- Que una norma jurídica prohíba realizar un comportamiento y otra permita realizar ese mismo comportamiento
- La pertenencia al mismo sistema jurídico
- El ámbito de aplicación

### *Tipos de antinomias*

- Tipos de antinomias en cuanto a la extensión de la incompatibilidad normativa
  - Total-total
  - Total-parcial
  - Parcial-parcial
- Las antinomias impropias
  - *Antinomias empíricas*. Cuando dos normas, aun no siendo lógicamente incompatibles, no pueden ser obedecidas o aplicadas simultáneamente por imposibilidad fáctica
  - *Antinomias valorativas*. Casos de incompatibilidad desde una perspectiva axiológica:
    - \* *Antinomias de principio*. Consisten en la incompatibilidad entre los valores o principios, generalmente constitucionales, que los inspiran
    - \* *Antinomias de valoración*. Cuando una norma prevé para un caso una determinada consecuencia y otra norma prevé para un caso diferente una consecuencia inadecuada por comparación entre ambos casos a partir de ciertos valores
    - \* *Antinomias teleológicas*. Incompatibilidad de una norma que prescribe ciertos fines y otra norma que establece los medios para alcanzarlos, de tal modo que se aprecie una incongruencia

### *Los criterios para la solución de antinomias*

- El criterio de la *jerarquía*. Principio estructural básico del sistema jurídico
- El criterio de la *competencia*. Solución de conflictos entre normas pertenecientes a subsistemas jurídicos distintos
- El criterio de la *prevalencia*. Permite resolver conflictos entre una norma federal y otra estatal
- El criterio de la *cronología*. Rige las relaciones entre cada tipo normativo consigo mismo, prevalece el más reciente sobre el más antiguo
- El criterio de la *especialidad*. Conduce a aplicar la norma que regula de modo más específico un supuesto

### *Las antinomias de segundo grado*

Cuando a una antinomia le es aplicable más de un criterio y la solución que indican no es la misma; la incompatibilidad surge no entre normas sino entre los propios criterios para la solución de antinomias.

- ***Jerarquía y competencia***. Norma superior e incompetente incompatible con otra inferior y competente
- ***Jerarquía y prevalencia***. Norma superior, estatal y competente incompatible con otra inferior, federal y competente
- ***Jerarquía y cronología***. Norma superior y anterior incompatible con otra inferior y posterior
- ***Jerarquía y especialidad***. Norma superior y general incompatible con otra inferior y especial
- ***Competencia y prevalencia***. No pueden entrar en conflicto.
- ***Competencia y cronología***. Norma competente y anterior incompatible con otra incompetente y posterior
- ***Competencia y especialidad***. Norma competente y general incompatible con otra incompetente y especial
- ***Prevalencia y cronología***. Norma federal, competente y anterior incompatible con otra estatal, competente y posterior
- ***Prevalencia y especialidad***. Norma federal, competente y general incompatible con otra estatal, competente y especial

- **Cronología y especialidad.** Norma posterior y general incompatible con otra anterior y especial

*La insuficiencia de los criterios para la solución de antinomias*

Propuestas doctrinales cuando se presenta el caso:

- Elegir la que mejor se corresponda con los principios que rigen el sector jurídico de que se trate
- La que mejor tutele los intereses en juego en el proceso en el que surge la antinomia
- La que resulte más favorable para la libertad

*Criterios para la solución de antinomias según Norberto Bobbio<sup>5</sup>*

**Criterio de competencia.** Se aplica siempre que concurren las circunstancias siguientes:

- a) Conflicto entre normas provenientes de fuentes de tipo diverso;
- b) que entre ambas fuentes no exista una relación jerárquica (por estar dispuestas sobre el mismo plano en la jerarquía de las fuentes); y
- c) que las relaciones entre ambas fuentes estén reguladas por normas jerárquicamente superiores a ellas.

**Criterio de prevalencia.** Dirime antinomias en los casos de competencias concurrentes en Estados federales o de estructura territorial descentralizada, donde una disposición legal del sistema prevé esta solución

**Criterio de procedimiento.** Toma en cuenta la validez del procedimiento legislativo que dio origen a la norma

**Criterio de principios y reglas.** Ante la oposición entre reglas que resulten aplicables a un mismo caso, debe optarse por la que se apegue más al principio que rija a ambas

<sup>5</sup> *Teoría General del Derecho*, Bogotá, Temis, 1977.

## V. Casos prácticos ejemplificativos

*Juicio de revisión constitucional 305/2003*<sup>6</sup>

El Instituto Electoral local sancionó, y el Tribunal Electoral local confirmó la sanción, por la obtención excesiva de dinero por concepto de aportaciones de la dirigencia nacional de un partido político, con lo que rebasó el porcentaje establecido por la legislación local. El partido actor argumentó que con la aplicación de la legislación estatal no se debe impedir la de la legislación federal, respecto a las transferencias que el comité ejecutivo nacional de un partido político nacional puede realizar hacia sus órganos estatales.

- Sentencia: revoca. Criterio: el resolutor debe estar al precepto que más libertad y beneficios otorgue al gobernado, así como el que tenga un carácter permisivo.
- Voto concurrente del Magistrado José de Jesús Orozco Henríquez. Criterio: no existe conflicto de normas federal y local; interpretación gramatical, sistemática y funcional del artículo del ordenamiento local invocado según la cual éste no aplica para fijar el límite para las transferencias de recursos.
- Voto particular del Magistrado Eloy Fuentes Cerda. Criterio: disenso porque los intereses tutelados deben vincularse necesariamente y en todo momento con la salvaguarda del principio de equidad con relación al financiamiento que reciba cualquier partido político.

*Tesis V/2007*

*Boletas electorales. En cuanto a su regulación no existe antinomia entre la ley de transparencia y el código electoral federal*

...se concluye que, no existe incompatibilidad o antinomia entre la regla establecida en el artículo 254, apartado 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual establece que una vez finalizado el

<sup>6</sup> Fuente: Colección Cuadernos de Divulgación sobre Cultura de la Legalidad. CONFLICTOS NORMATIVOS E INTERPRETACIÓN JURÍDICA. Francisco Javier Ezquiaga Ganuzas. Tribunal Electoral del Estado de Michoacán. Segunda reimpresión, agosto 2011. La sentencia puede ser consultada en la página Web del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

<sup>7</sup> Fuente: página del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

proceso electoral todas las boletas electorales serán destruidas, y la posible viabilidad de acceso a éstas, conforme a la ley federal de transparencia mencionada, pues se trata de ordenamientos que se deben interpretar de manera armónica o sistemática para dar respuesta a la petición de los solicitantes.

*SUP-JDC-695/2007*<sup>8</sup>

La cuestión central consistió en determinar los alcances de lo dispuesto por la Constitución Política de un estado de la República, respecto de si los presidentes municipales de esa entidad pueden ser candidatos a gobernador durante el periodo para el que fueron electos, y la Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José) (Artículo 23, apartado 2).

En la resolución se estima que los tratados internacionales tienen fuerza de ley y son de observancia obligatoria porque forman parte de nuestro sistema jurídico. En ese tenor, cuando amplían los derechos fundamentales mínimos es dable armonizarlos con las disposiciones legales y aplicar las normas que sean más favorables a las libertades.

También se aplicó el principio conocido como *in dubio pro libertate* o *in dubio pro homine*, en razón del cual, ante la duda provocada por disposiciones ambiguas o vagas, se debe estar a la interpretación más favorable a los derechos fundamentales y su maximización.

La Magistrada Elva Regina Jiménez Castro señala al respecto:<sup>9</sup> "...es de comentarse que no obstante que los bajacalifornianos hemos ostentado la paternidad de la "ley antichapulín", lamentablemente esto no es así, ya que esta disposición fue incorporada a la Constitución nacional desde el año de 1933, y actualmente aún se encuentra vigente; aunque hasta ahora aquella ha pasado inadvertida, toda vez que no se tiene conocimiento de

<sup>8</sup> Fuente: Serie comentarios a las sentencias del Tribunal Electoral. INTERPRETACIÓN CONFORME A LA CONSTITUCIÓN. Antinomias y lagunas: caso Hank Rhon. TEPJF. Alfonso J. García Figueroa. Nota introductoria Eduardo Hernández Sánchez y Sergio Arturo Guerrero Olvera. Primera reimpresión 2011. La sentencia puede ser consultada en la página del TEPJF.

<sup>9</sup> Fuente: Elva Regina Jiménez Castro. LA PROTECCIÓN AL DERECHO DE SER VOTADO EN LOS ÁMBITOS INTERNACIONAL Y LOCAL. "LEY ANTI CHAPULÍN". UN CASO PARADIGMÁTICO. En: TEMAS DE DERECHO PROCESAL ELECTORAL. TOMO III. Secretaría de Gobernación. Primera edición, marzo de 2012. Libro disponible en la Biblioteca Jurídica Virtual de la página [ordenjuridico.gob.mx](http://ordenjuridico.gob.mx) de la Secretaría de Gobernación.

que se haya aplicado en algún caso controvertido como si lo fue en el Estado de Baja California”. La disposición judicial federal a la que alude la autora en cita es la siguiente:

“Artículo 55. Para ser diputado se requieren los siguientes requisitos:

...

...

...

Los Gobernadores de los Estados y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el periodo de su encargo, aun cuando se separen definitivamente de sus puestos.

...”

Podríamos tener aquí un ejemplo de tratado internacional que prevalece sobre el texto constitucional en una resolución dictada antes de la reforma constitucional en materia de derechos humanos en comento o, para decirlo de otra manera, un ejemplo anticipado de la aplicación del bloque de constitucionalidad surgido de dicha reforma o bien sólo de una antinomia sustentada en el artículo 133 constitucional cuyo texto vigente en el aspecto que nos ocupa —tratados internacionales— es de larga data (DOF 18.01.1934) y su espíritu proviene del texto original (idéntico al artículo 126 de la Constitución de 1857).

## Conclusiones

- La complejidad técnico jurídica creciente de la materia electoral en nuestro país vuelve cada día más frecuente la aparición de antinomias.
- La reforma constitucional en materia de Derechos Humanos (2011), ratifica y hace obligatorio el criterio adoptado en el SUP-JDC- 695/2007.
- El texto de un tratado internacional puede prevalecer sobre el texto de la Constitución General de la República.
- No obstante todo lo anterior, subsisten Derechos Humanos cuya materialización en el ámbito nacional requiere de una regulación legislativa interna.

- Las antinomias pueden ser solucionadas mediante interpretación en sede administrativa o en sede judicial.
- La interpretación en sede administrativa electoral para la solución de antinomias puede ser resultado de una negociación política que admite la discrecionalidad.
- La interpretación en sede judicial para la solución de antinomias tiene como límite expreso los valores, principios y reglas constitucionales; con lo que prevalecen la certeza y la seguridad jurídicas.
- La *Federalización* de las competencias electorales no eliminaría las antinomias sólo reduciría un caso de conflicto normativo (federal-local) y siempre que se aplicase una legislación electoral única.
- El entusiasmo ante la reforma constitucional en materia de derechos humanos no debe hacernos olvidar ni eludir las formalidades esenciales del procedimiento, ni la distribución de competencias en nuestro régimen federal de gobierno.

## Bibliografía

- Castellanos Hernández, E. de J. (Coordinador), *Temas de Derecho Procesal Electoral*. Tomos I, II y III. Secretaría de Gobernación. México, 2010, 2011 y 2012, respectivamente.
- Ezquiaga Ganuzas, F. J., *Conflictos normativos e interpretación jurídica*. Tribunal Electoral del Estado de Michoacán. Colección: Cuadernos de Divulgación sobre Cultura de la Legalidad. Segunda reimpresión. Agosto 2011.
- González Oropeza, M. (Coordinador del volumen), *Derecho Electoral*. Obra Jurídica Enciclopédica en Homenaje a la Escuela Libre de Derecho en su Primer Centenario. Editorial Porrúa. Centro de Investigación e Informática Jurídica de la Escuela Libre de Derecho. México, 2012.
- Molina Piñeiro, L. J., Ojesto Martínez Porcayo, J. F., Patiño Manffer, R. (Coordinadores), *Monitor democrático. ¿Polarización en las expectativas democráticas? México 2008-2009*. Editorial Porrúa. UNAM. México, 2009.



- Molina Piñeiro, L. J., Ojesto Martínez Porcayo, J. F., Patiño Manffer, R. (Coordinadores), *Monitor democrático. Balance en el proceso democratizador de México 1988-2009*. Editorial Porrúa. UNAM. México, 2010.
- Molina Piñeiro, L. J., Ojesto Martínez Porcayo, J. F., Patiño Manffer, R. (Coordinadores), *Monitor democrático. ¿Constitucionalizar democracia? A 200 años de la Independencia Nacional y a 100 años de la Revolución Mexicana*. UNAM. México, 2010.
- Silva Meza, J. N., *El impacto de la reforma constitucional en materia de derechos humanos en la labor jurisdiccional en México. Suprema Corte de Justicia de la Nación*. Documento disponible en la página [www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx)
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Argumentación Jurisprudencial. Memoria del I Congreso Internacional de Argumentación Jurídica*. México, 2011.
- Taruffo, M., *Proceso y decisión. Lecciones mexicanas de Derecho Procesal*. Marcial Pons. Madrid, 2012.



# PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

*Alejandro Carlos Espinosa*

## BALANCE DE LAS TAREAS CONSTITUCIONALES DE LA FISCALÍA ESPECIALIZADA PARA LA ATENCIÓN DE DELITOS ELECTORALES (1994-2012). CONDICIONES Y CONTEXTO PARA EL PROCESO ELECTORAL FEDERAL EN MÉXICO 2012 EN EL MARCO DE LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA

*SUMARIO I. Introducción II. Desarrollo del Modelo y Transformación de  
Atribuciones de la Norma III. Evolución de los Delitos Electorales Federales IV.  
Procuración de Justicia Penal Electoral en las Elecciones 2012 V. Blindaje Electoral  
VI. La Prueba en el Derecho Electoral VII. La Autonomía Técnica VIII. El Minis-  
terio Público Especializado en Delitos Electorales Frente a la Constitución  
IX. Política Criminológica y Reforma Penal Electoral X. Conclusiones.  
XI. Glosario*

La Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE) fue creada en 1994 por Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE), su presidente promovió la creación ante la Procuraduría General de la República (PGR) de la otrora, *Fiscalía Especial de Delitos Electorales*,<sup>1</sup> en respuesta a los requerimientos que fueron identificados en la época,<sup>2</sup> con base en el ambiente y condiciones políticas que hicieron evidente la ne-

<sup>1</sup> Cfr. Diario Oficial de la Federación 23 de Marzo de 1994.

<sup>2</sup> ...Surgida en el contexto de una coyuntura política, como fue la elección de 1994, la Fiscalía es producto de los acuerdos y consensos políticos alcanzados por el gobierno con los diversos actores políticos durante el periodo de transición a la democracia, de tal manera que su creación vino a completar el diseño institucional electoral que produjo nuestra transición política. Cfr. Elecciones 2012: La Procuración de Justicia Penal Electoral Federal, por Imelda Calvillo Tello, Fiscal Especializada para la Atención de Delitos Electorales. En FEPADE Difunde 24, pág. 24, noviembre de 2012, México.

cesidad de una institución capaz de investigar especializada los delitos electorales en materia federal.<sup>3</sup>

Los considerandos del acuerdo destacan, que con motivo de las Reformas Constitucionales y legales en Materia Electoral y de Registro Ciudadano que se efectuaron en los años de 1989 y 1990, se adicionó el entonces Código Penal para el Distrito Federal en materia del Fuero Común y para toda la República en materia del Fuero Federal para dar espacio al Título Vigésimo Cuarto relativo a “Delitos Electorales” y en materia de Registro Nacional de Ciudadanos.<sup>4</sup>

Otro elemento importante para la creación de la Fiscalía fue el “Pacto para la Paz, la Democracia y la Justicia” suscrito por ocho partidos políticos nacionales y sus respectivos candidatos<sup>5</sup> a la Presidencia de la República, que en su parte conducente concretamente en su punto 7 establece: *para dar una mayor garantía de legalidad al proceso electoral se explorará ante la Procuraduría General de la República la posibilidad de nombrar a un Fiscal Especial para perseguir delitos electorales.*

A dieciocho años de su fundación institucional, el presente documento somete a juicio un objetivo balance de las tareas constitucionales de la Fiscalía a partir de su existencia como Ministerio Público Especializado, por ello, el análisis destaca su modelo institucional y la transformación que como Representante Social Federal Electoral ha enfrentado a la luz de sus atribuciones legales y procesales así como de su competencia, particularmente, en una sana evolución orientada a su autonomía.

En el ámbito legislativo los delitos electorales federales han evolucionado su técnica y redacción jurídica en un paralelismo con el diseño institucional de la Fiscalía, es claro que su tratamiento político criminal ha sido complejo, tanto en su descripción hipotético conductual como en el *quantum* de pena.<sup>6</sup> Acorde con el pensamiento de Fernando Serrano Migallón en el

<sup>3</sup> Cfr. *Memoria Histórica de la Transición Democrática en México 1977-2007*. Coordinado por Germán Pérez Fernández del Castillo, Arnulfo Puga Cisneros, Héctor Díaz- Santana, Tomo II. México 2009.

<sup>4</sup> Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de Agosto de 1990.

<sup>5</sup> Diego Fernández de Cevallos (PAN), Luis Donaldo Colosio Murrieta (PRI), Marcela Lombardo Otero (PPS), Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano (PRD), Rafael I. Aguilar Talamantes (PST), Álvaro Pérez Treviño (PARM), Pablo Emilio Madero Belden (PDM), Cecilia Soto González (PT), Jorge González Torres (PVEM). Cfr. Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral Diario Oficial de la Federación 23 de Marzo de 1994.

<sup>6</sup> Un ejemplo que hace evidente tal problema con el *quantum* de pena es el artículo 404 del Código Penal Federal que establece: Se impondrá hasta 500 días multa a los ministros de cultos religiosos

prólogo de la obra *Política y Derecho* del jurista Luis J. Molina Piñeiro valga precisar lo siguiente: *La ciencia y el arte de la política se fundamenta en el hecho esencial del factor humano y de sus instituciones; este elemento, que se transforma constantemente a partir de la libertad que le es connatural, tiene en el Derecho una de sus principales bases de continuidad y permanencia; la norma jurídica, como muy pocas instituciones culturales, permite la transmisión de sus valores de una generación a otra...*<sup>7</sup> eso es lo de mayor importancia en las nuevas generaciones, es tiempo de involucrar a la juventud en temas democráticos.

Las elecciones del 2012, representaron alta significación en la historia democrática de México, un primer signo se determinó por el número de votantes, igualmente destacó la organización de la elección, y su normal desarrollo, salvo casos aislados. La judicialización de la elección frente a la petición de su nulidad e invalidez, así como la congruencia institucional de los partidos políticos de respetar los cauces legales para dirimir las controversias electorales, lo que generó en la práctica un nuevo escenario para la solución de los conflictos con motivo del ejercicio del sufragio. Sin embargo debe aprenderse de las malas prácticas señaladas por los actores, reconocer los progresos por lo que es menester buscar corregir las primeras y reafirmar los segundos por deseables y benéficos a la democracia.

En el proceso electoral de 2012, se iniciaron un significativo número de averiguaciones previas, el delito más recurrente fue la conducta reconocida como alteración del Registro Nacional de Electores, seguidos de la compra de votos y la desviación de fondos bienes y servicios hecha por un servidor público a favor de un partido político o candidato. Las conductas denunciadas como delitos en comparación con el ejercicio democrático fueron pocas, sin que ello minimice la necesidad para buscar instalar eficientes y eficaces buenas prácticas a favor de la igualdad en las contiendas, con el propósito de cerrar el paso a la impunidad y a la corrupción a través de la cultura de la legalidad.

La Fiscalía se fortalece con programas en materia de Política Criminal, ha desarrollado la prevención del delito, la divulgación nacional de los delitos electorales y los mecanismos para traducirlos a lenguas indígenas, así

---

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 político, o a la abstención del ejercicio del derecho al voto.

<sup>7</sup> Cfr. *Política y Derecho*, Molina Piñeiro Luis, Pág. VII Editorial Porrúa, México 2001.

como las acciones de blindaje electoral, de capacitación a instituciones de los tres órdenes de gobierno y sus servicios de atención ciudadana.<sup>8</sup> La capacitación a distancia a partir del 2009 emplea nuevas tecnologías de la información, con lo que como vertiente preventiva ha logrado crecer su cobertura de capacitación, además de que optimiza el costo-beneficio y pone a disposición cursos permanentes en materia Penal Electoral.<sup>9</sup> Como se aprecia la nueva tendencia será la prevención del delito electoral.

El curso de Blindaje Electoral tiene como público objetivo 2.5 millones de servidores públicos, en atención a que los tres órdenes de gobierno que en su conjunto suman tal cantidad, dado que los potenciales usuarios tienen la posibilidad de acceder a un equipo de cómputo con conexión a internet de uso institucional para aprovechar el curso, que además de ser amigable, está diseñado para tomarlo en una sola ocasión.

En cuanto al público en general la Fiscalía conoce de sus limitaciones financieras y tecnológicas, que aunque están en desarrollo no son suficientes, por lo cual será necesario impulsar convenios con los tres órdenes de gobierno para que en los espacios públicos, durante los procesos electorales, se faciliten equipos para que el público tenga acceso al curso de Blindaje Electoral y conozca en lo fundamental qué son los delitos electorales y sus implicaciones.

La prevención<sup>10</sup> del delito electoral tiene un compromiso con la juventud de modo que institucionalmente son organizados con la participación de la sociedad civil, concursos nacionales de cortometraje y caricatura, sin olvidar los convenios de colaboración y las bases que sobre esta materia suscribe periódicamente la Fiscalía. En suma, las tareas de prevención del delito y las políticas públicas, que asume en su política criminal, son un elemento fundamental de su quehacer institucional, que consolida la motivación ciudadana de conducirse con respeto a la volun-

<sup>8</sup> FEPATEL, FEPADENET, FISCAL EN LÍNEA, PREDEF.

<sup>9</sup> De Octubre del 2009 al 31 de Agosto del 2012 han participado en la capacitación a distancia 216,127 participantes, como oportunamente lo informó la Fiscalía al Instituto Federal Electoral.

<sup>10</sup> *El vocablo prevención resulta polivalente. Por un lado, se entiende la prevención como el efecto disuasorio de la pena, es decir evitar que el potencial infractor cometa un delito bajo amenaza de castigo, por lo que se percibe a la prevención como un proceso motivacional... Asimismo, al vocablo prevención se le ha dotado de un contenido meramente disuasorio, de efecto mediato e indirecto que se logra a través de medios de control no penales... Cfr. Reflexiones Político-Criminales sobre la Prevención del Delito en Iter Criminis número 4, Quinta Época, enero-febrero 2012, del Instituto Nacional de Ciencias Penales, por Edgar Iván Colín Ramírez, pág. 55, México.*

tad democrática.<sup>11</sup> La cultura de la legalidad exige potenciar el Programa de Blindaje Electoral consistente en el conjunto de acciones preventivas y disuasivas que tiene encomendado la Fiscalía, en corresponsabilidad con los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal), para evitar el uso de recursos públicos y programas sociales con fines político-electorales; es decir, fomenta una cultura de la transparencia y legalidad para que se ejerzan con apego a la ley, de modo que impide su condicionamiento.

En este ejercicio de reflexión y sobre la importancia que significa una oportuna mejoría legislativa destacan las acciones para tecnificar su construcción y características, con el objetivo de alcanzar mejores resultados en su tarea Constitucional, por lo que debe dotarse a la Fiscalía de elementos para investigar y perseguir delitos electorales federales o de competencia concurrente, supuestos que requieren una alta especialización, pues si bien es inteligente potenciar la prevención del delito, no debe olvidarse su misión Constitucional de investigar y perseguir aquellas conductas que se encuentran tipificadas como delitos en el Derecho Penal Electoral a nivel Federal.

## **II. Desarrollo del modelo y transformación de atribuciones de la norma**

En el año de 1997 se reglamentó por primera ocasión la existencia de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales y se establecieron lineamientos para investigar y perseguir Delitos Electorales y en materia de Registro Nacional de Ciudadanos, sin aludir tal regulación en ese momento a dos principios rectores muy importantes que le caracterizan, a saber: autonomía técnica y de gestión.<sup>12</sup> En los Reglamentos de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República de 1997 y 1998, se aplicaba el Código Penal Federal para el Distrito Federal en materia del Fuero Común, y para toda la República en materia del Fuero Federal.

<sup>11</sup>. La teoría democrática convencional... supone la existencia de ciudadanos como agentes competentes capaces de elegir y libres de toda traba para ejercer esas capacidades...Cfr. *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, Ciudadanía y Democracia*, número 27 del Instituto Federal Electoral, Olvera Alberto págs. 44 y 45, México 2008, Primera Reimpresión 2010.

<sup>12</sup>. Cfr. Artículo 12 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de Agosto de 1996.

La Fiscalía en esa época era competente para investigar y perseguir delitos electorales de acuerdo con los artículos 8 y 13 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República en materia electoral federal. Su tratamiento en el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría no presentó ninguna variación.

El tratamiento de la Fiscalía en el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República del 2001, destaca por el nombramiento del Fiscal que ordena se realice de manera directa por el Presidente Constitucional, y porque dota a la Fiscalía de un primer atributo que la distingue del resto de la Institución del Ministerio Público Federal: la *autonomía técnica*.<sup>13</sup>

El Reglamento mejoró su técnica legislativa al establecer con especificidad la organización y funcionamiento de la Institución y destacó la importancia de la coordinación intrainstitucional, primer antecedente de los despliegues regionales en las jornadas Electorales Federales y concurrentes. Le otorgó facultades para expedir normatividad secundaria. Estableció como una obligación para el Titular de la Fiscalía recibir en audiencia al público.

Se destacó su vinculación con las autoridades, por primera ocasión se instruyó a la Fiscalía la obligación de informar mensualmente al Congreso General del Instituto Federal Electoral, sobre la cantidad y naturaleza de las denuncias recibidas, así como el estado de las averiguaciones previas iniciadas, de las consignaciones efectuadas, de los procesos y amparos. Se le facultó para realizar convenios de colaboración tanto federales como con entidades federativas y municipios; y por primera vez se le otorgó competencia específica.

En el año 2003 el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría de la República estableció un Capítulo específico para la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, en el que indicó que el Titular sería nombrado, a propuesta del Procurador General de la República y debería reunir los mismos requisitos que para ser Subprocurador, Visitador General y Oficial Mayor. La disposición hacía énfasis en la capacidad de autodeterminación en los temas de su competencia al dotarla de *plena autonomía técnica*.

13. La autonomía técnica “es la potestad que dentro de la Procuraduría General de la República fue otorgada por disposición legal a la FEPADE, para atender a través del agente del Ministerio Público de la Federación los delitos electorales y resolver conforme a las normas penales respecto de la investigación y persecución de los delitos electorales en un auténtico ejercicio responsable del desempeño de sus funciones, en el ámbito de su competencia. Cfr. *FEPADE como Órgano de Procuración de Justicia en Materia Penal Electoral Federal* de Alejandro Carlos Espinosa. FEPADE DIFUNDE, Procuraduría General de la República. Primera Edición 2002. México, Distrito Federal.



ca, le otorga la posibilidad de crear instrumentos para el adecuado desarrollo de su gestión con la única limitante de que éstos no sean contrarios a los emitidos por el Procurador General de la República.

Destacó como un progreso la facultad de la Fiscalía de proponer al Procurador los manuales de organización, procedimientos y servicios al público, en el ámbito de su competencia, lo que es una reminiscencia de dependencia de gestión, como lo es informar al Procurador sobre los asuntos encomendados a la Fiscalía, aspecto que establece una delgada línea entre *acordar*<sup>14</sup> e *informar*.<sup>15</sup>

En el recién publicado Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría del 2012,<sup>16</sup> la capacidad de gestión se perfila *in crescendo*, toda vez que se establece la *autonomía técnica y operativa*<sup>17</sup> para conocer de Delitos Electorales y en materia de Registro Nacional de Ciudadanos, dispone con precisión que su función es *ejercer las atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en términos de la fracción I del artículo 4 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y demás disposiciones jurídicas, confieren al Ministerio Público de la Federación respecto de Delitos Electorales y el Registro Nacional del Ciudadanos de su competencia, en coordinación con las unidades administrativas y órganos desconcentrados competentes.

Entre las nuevas facultades procesales que destacan en el marco de la autonomía técnica, está ejercer potestativamente la facultad de atracción para conocer de Delitos del fuero común que sean conexos con los Delitos Electorales de fuero federal, tal y como se prevé en la fracción II de dicho ordenamiento. Se precisan las facultades del Ministerio Público en el no ejercicio de la acción penal, reclasificación de órdenes de aprehensión, la formulación de conclusiones no acusatorias, desistimiento total o parcial, admisión de elementos, entre otras posibilidades de gestión jurídicas para su adecuado desarrollo.

14. Resolver de común acuerdo, conciliar (acorde-conforme): latín vulgar \**acordare* \*armonizar (sentido implícito: armonizar dos o varios) *Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Española* Gómez De Silva, Guido, Editorial Fondo de Cultura Económica, 2ª Edición, 1998.

15. Dar noticia, impartir conocimientos: latín *informare*, dar forma a; *representar*, describir; *instruir* de *in-cabalmente* más *formare* *formar*. *Idem*.

16. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de Julio de 2012.

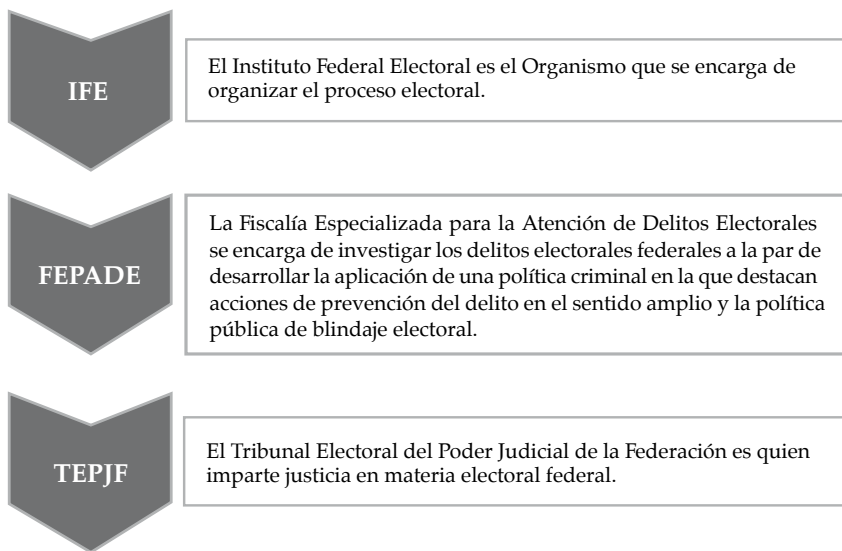
17. En alusión a la palabra *operación* se dice que es acción, defecto de *operar* o *ejecutar* (algún trabajo): latín *operation* "operación de *operatus*, participio de *operario*, acción, procesa. *Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Española*, Gómez De Silva, Guido, Editorial Fondo de Cultura Económica, 2ª Edición, 1998.

Durante el periodo que se revisa la Fiscalía también se ha destacado por implementar mecanismos de cooperación y colaboración con diversas autoridades en congruencia con los lineamientos que sobre Procuración de Justicia en general sean emitidos por la Procuraduría General de la República de la que depende orgánica y financieramente aunque, como se ha dicho, goza de autonomía técnica de gestión.

Dentro de las estrategias que en Política Criminal<sup>18</sup> ha desarrollado con éxito la Fiscalía destaca su responsabilidad para la implementación de programas permanentes de capacitación e información y fomento de la cultura de la legalidad a través de sus políticas en materia de vinculación, Información y Blindaje Electoral. Concientizar es un buen principio que permite introducir en el colectivo la cultura de legalidad, que quizá sea la mejor forma de anticiparse a los delitos.

En esta suma de ideas conviene precisar que el conjunto de elementos que integran el aparato de Justicia Electoral hacen necesario involucrar corrientes de pensamiento, ideas y conceptos pre construidos, tales como, la democracia y el acceso a la justicia, por lo que la visión de conjunto es la forma más sensata como deberá revisarse el modelo electoral, de modo que la trilogía institucional involucrada y coordinada en esta tarea es fundamental para el estudio y transformación de las instituciones responsables en el complejo modelo electoral.

<sup>18</sup>. Es a través de valoraciones político-criminales, de acuerdo con Colina Ramírez, que este objeto (protección de bienes jurídicos) se traduce en la valoración del criterio de racionalidad... La función simbólica (del Derecho Penal) reside en la aptitud que ésta tiene para producir representaciones individuales o colectivas, valorizantes o desvalorizantes.



Todas estas instituciones conjunta y separadamente participan en sus tramos de responsabilidad en el proceso electoral,<sup>19</sup> que podemos definir como: *el conjunto de actos concatenados que tiene por objeto la renovación periódica de los integrantes de los órganos de representación política,*<sup>20</sup> el cual constará de: la preparación de la elección, la jornada electoral, la etapa de resultados de la elección. La forma de gobierno de los pueblos ha sido por siempre un tema muy debatido, no sólo en la literatura y el discurso, quizá más por su vinculación con el ejercicio del poder, sin embargo el más aceptado de los tipos de gobierno es la democracia a la que se define como “el gobierno por el pueblo mediante representantes, elegidos”, proveniente del vocablo griego, *demokratía*,<sup>21</sup> que significa gobierno por el pueblo.<sup>22</sup> La democracia se encuentra establecida como régimen de go-

19. Son sujetos de Derecho Electoral: el IFE, partidos y agrupaciones políticas, ciudadanos, la FEPA-DE, el TEPJF y visitantes extranjeros para conocer el proceso electoral.

20. Patiño Compeán, Javier, *El Sistema Federal y los Delitos Electorales, Colección Cuadernos para el Debate Proceso Electoral Federal 2011-2012*, 1ª Edición, México.

21. Derivado de *Demos*-pueblo, tierra; *kratía*-gobierno, autoridad.

22. Gómez De Silva, Guido, *Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Española*, Editorial Fondo de Cultura Económica, 2ª Edición, 1998, pág. 213.

bierno en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fracción II del artículo 3<sup>23</sup> y 40 que establece la forma de gobierno del país.<sup>24</sup>

El rumbo democrático de México se ha venido modificando de forma gradual y sistemática de modo que fue en el año de 1946 cuando se creó la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, que estaba presidida por el Secretario de Gobernación, por otro miembro del gabinete, un diputado, un senador y dos representantes de los partidos políticos de mayor relevancia. En 1951 se facultó a la referida Comisión para arbitrar el registro de nuevos partidos políticos y para emitir constancias de mayoría.

Posteriormente en 1973 se creó la Comisión Federal Electoral en la cual participaban todos los partidos registrados, en el mismo año se volvió una entidad autónoma el Registro Nacional de Electores. En 1977 se expidió la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE), que tenía como objetivo crear una mayor pluralidad política; dicha ley modificó la forma de integración de la Comisión Federal Electoral con lo que se permitió que partidos políticos no registrados participaran dentro del proceso electoral. La Comisión se integraba por el Secretario de Gobernación, un representante de ambas Cámaras, uno de cada partido político y un notario público. Como lo señaló Manuel González Oropeza en la prestigiada revista *Lex: La Constitución Mexicana ha transitado de la elección indirecta a la directa (1917), ha reconocido los partidos políticos como actores ineludibles de los procesos electorales (1977), ha introducido la representación proporcional (1977) y ha creado un órgano electoral ciudadano e independiente para organizar las elecciones directas (1990); así como un Tribunal Electoral especializado para resolver las controversias electorales de acuerdo al Estado de Derecho y no de acuerdo a criterios partidistas (1996).*<sup>25</sup> Con la reforma de 1987 se agregó el criterio de la representación proporcional con el fin de organizar las elecciones del siguiente año, 1988; después de lo cuestionadas que fueron dichas elecciones, en el año de 1989 se realizó una reforma constitucional. En agosto de 1989 se expide el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electo-

23. ... La democracia no es solamente una estructura jurídica y un régimen político, sino un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo...

24. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

25. *Cfr. con Los Sistemas Electorales y la Elección Presidencial en los Estados Unidos y en México* de Manuel González Oropeza, 2008, Lex Difusión y Análisis.

rales (COFIPE), que ordenó la creación del IFE con personalidad jurídica y patrimonio propio, depositario de la autoridad electoral, que dependía de los Poderes Legislativo y Ejecutivo,<sup>26</sup> así el 11 de octubre de 1990 nació el instituto encargado de organizar las elecciones y velar por los intereses de los ciudadanos, a través de procesos electorales transparentes, apegados a lo establecido en la ley.

Dentro de las atribuciones del Instituto destacan: revisar y ajustar periódicamente la geografía electoral,<sup>27</sup> integrar y actualizar de manera permanente el Registro Federal de Electores<sup>28</sup> y expedir la credencial con fotografía —indispensable para ejercer el derecho al voto—, registrar a partidos y agrupaciones políticas nacionales y atender los asuntos relativos a sus derechos y prerrogativas, fijar límites a gastos de campaña, fiscalizar el origen, manejo y aplicación de los recursos de que disponen los partidos para sus actividades ordinarias y de campaña, entre otras no menos importantes.<sup>29</sup> En 1987 se creó el Tribunal de lo Contencioso Electoral (TRICOEL),<sup>30</sup> en 1990 cambió a Tribunal Federal Electoral (TRIFE)<sup>31</sup> y después de la Reforma Constitucional de 1997 se le denominó Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).<sup>32</sup> El Tribunal como instancia jurisdiccional (*iuris dictio*), es la máxima autoridad en materia electoral y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación independiente e imparcial. Es la más alta autoridad en la calificación de las elecciones, que conoce y resuelve aquellas impugnaciones que con tal motivo se interponen, realiza el cómputo final y formula, en forma definitiva e inatacable, tanto la declaración de validez de la elección como la declaración de Presidente Electo, en pleno cumplimiento a lo expresado por el artículo 17 Constitucional que en su parte medular establece que “*toda*

26. El artículo 2 del COFIPE establece que La promoción de la participación ciudadana para el ejercicio del derecho al sufragio corresponde al Instituto Federal Electoral, a los partidos políticos y sus candidatos. El Instituto emitirá las reglas a las que se sujetarán las campañas de promoción del voto que realicen otras organizaciones.

27. Se refiere a la revisión y ajuste periódico de la división del territorio nacional para fines electorales, la cual es realizada a través de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores (DERFE).

28. Para que los ciudadanos puedan ejercer su derecho al voto, la ley exige que el ciudadano se encuentre inscrito en el Registro Federal de Electores y cuente con su credencial para votar con fotografía, la cual expide de manera gratuita el IFE.

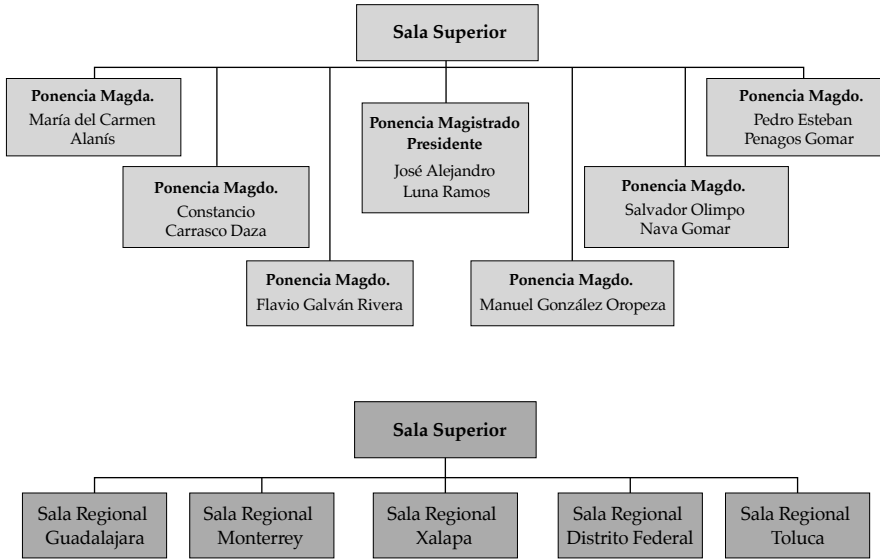
29. Secretaría de Gobernación, El Estado Democrático de Derecho y Legalidad Electoral, 1ª Edición, México, 2008.

30. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de febrero de 1987.

31. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de abril de 1990.

32. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de noviembre de 1990.

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". El artículo 99 Constitucional<sup>33</sup> dispone que el Tribunal funciona con una Sala Superior conformada por siete Magistrados, uno de ellos es el Magistrado Presidente, que durará en el cargo 4 años, y cinco Salas Regionales, actualmente se encuentra integrado de la siguiente manera:



De acuerdo al Plan Estratégico Institucional 2010-2016 del Tribunal, son tres los ejes que rigen su actuar: reforzar el aspecto jurisdiccional,<sup>34</sup> vigorizar la austeridad institucional<sup>35</sup> y abrir al máximo de sus capacidades la transpa-

33. El Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

34. Todos los esfuerzos y recursos institucionales deben estar orientados a cumplir con su razón de ser: impartir justicia electoral.

35. En lo que realizan cotidianamente, buscan ser un referente de calidad, economía, transparencia y rendición de cuentas.

rencia en beneficio de la ciudadanía.<sup>36</sup> El Tribunal con sus resoluciones y fallos que tienen importantes niveles de aceptación en el imaginario colectivo da certeza jurídica y confianza a los actores de las arenas electorales.

### III. Evolución de los Delitos Electorales Federales

Los Delitos Electorales han existido desde la época Romana donde se aprecian importantes antecedentes de su existencia y forma de aplicación a través de figuras jurídicas consolidadas donde se trataba con alta especialidad este tipo de conductas.<sup>37</sup>

Para el caso de México me permitiré iniciar la evolución a partir de la promulgación de la Constitución Política de la Monarquía Española en Cádiz, el 19 de marzo de 1812, que se aplicó en el territorio mexicano considerado entonces parte del territorio Español, entonces se empezó a dar tratamiento al derecho electoral y se mostró la importancia de regular la forma en que los españoles podían elegir a sus gobernantes. A partir de la mencionada Constitución, se realizaron elecciones en México, al ser una colonia española, por lo que eran estimados españoles todos los ciudadanos del imperio español.<sup>38</sup>

Dentro de la Constitución de Cádiz se incluía que el proceso electoral debía contar con las autoridades encargadas de organizar y calificar los resultados de la elección la cual se llevaba a cabo de manera indirecta y el voto era emitido de manera pública y sólo podían realizarlo quienes contaban con la calidad de ciudadanos.

Es posible identificar cinco periodos históricos que por su importancia han trazado la evolución de los delitos electorales en México, de acuerdo a Francisco Javier Barreiro Perera, en su artículo Derecho Penal Electoral:<sup>39</sup>

<sup>36</sup>. La labor institucional sólo tiene sentido si resulta socialmente útil y valiosa; debe aportar a la construcción de una sociedad más democrática y participativa.

<sup>37</sup>. La Constitución Republicana regula las elecciones de magistrados y hace mención a los delitos que éstos podían cometer durante la campaña, denominados *Ambitus*, en cuanto a su relación jurídica comprende la visita realizada por los candidatos a los electores con el propósito de conseguir votos, posteriormente dicho vocablo se refirió a las actividades realizadas injustamente o ilegalmente para conseguir votos, las cuales se penalizaban como delitos formando así el *Ambitus*.

<sup>38</sup>. Irene Aguado Herrera. *El Proceso de Institucionalización Electoral*. Publicado en la Revista FEPADE Difunde 23. México 2012.

<sup>39</sup>. Francisco Javier Barreiro Perera. *Derecho Penal Electoral*. Publicado en la Revista Mexicana de Justicia de la Procuraduría General de la República. Sexta Época. Número 3. México 2002. Pág. 147.

Primera etapa a partir de la Constitución de Cádiz hasta el Código Penal “Martínez de Castro” en 1871, donde en las disposiciones en materia electoral se contenían tanto las faltas administrativas como los delitos electorales. La segunda va desde que entró en vigor el Código de Martínez de Castro en 1871 hasta el 2 de Julio de 1918 con la Ley para la Elección de Poderes Federales, las conductas delictuosas estuvieron reguladas por el correspondiente Código Penal; duró 47 años.

La tercera etapa va desde Ley para la Elección de Poderes Federales de 1918 hasta que entró en vigencia el segundo Código Penal, el Código de Almaraz, el 15 de diciembre de 1929; en este periodo coexistieron el Capítulo de Delitos Electorales del Código Penal de 1871, el cual era supletorio, además del Capítulo XI de la Ley para la Elección de Poderes de 1918. Cuando entra en vigor el llamado Código de Almaraz en 1929, es cuando inicia el cuarto periodo que dura 61 años hasta que entró en vigor el Título Vigésimo Cuarto Penal, el 15 de agosto de 1990, el cual nos rige actualmente.

La quinta época inicia con la entrada en vigor del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), los delitos electorales quedan regulados exclusivamente por la ley penal.

Actualmente los delitos electorales se encuentran regulados en el Capítulo Vigésimo Cuarto del Código Penal Federal del artículo 403 al 413, en donde se establecen las conductas consideradas como delitos así como las sanciones. Se denominan Delitos Electorales Federales a las hipótesis conductuales reguladas en el Código Penal Federal, se trata de actos que impiden el correcto desarrollo de la función pública electoral, éstos se persiguen de oficio y por definición legal son dolosos,<sup>40</sup> dichos delitos se encuentran clasificados de acuerdo a la calidad de los sujetos<sup>41</sup> que los realizan.

Dentro de las asignaturas pendientes de los delitos electorales destaca que no están considerados como graves, sin embargo debe hacerse un

40. “Tratar el tema del dolo en relación con los delitos electorales federales es obligado, por su exclusión de la culpa como medio comisivo en el Código Penal Federal, lo cual se advierte mediante los denominados números clausus, que son contemplados de manera expresa en dicho ordenamiento, y en este sentido, son éstos los que por disposición legal sólo pueden ser cometidos culposamente y se encuentran regulados en el artículo 60 del Código Penal Federal”. Cfr. Revista Mexicana de Justicia. Los nuevos desafíos de la PGR. Sexta Época Número 5. Artículo *El Dolo Directo y su Aplicación en los Delitos Electorales* de Alejandro Carlos Espinosa y Oscar García Díaz. pág. 195. México 2003.

41. La sujetos que pueden cometer Delitos Electorales tienen las siguientes calidades: ciudadanos, servidores públicos, funcionarios electorales, funcionarios partidistas, candidatos; de acuerdo a lo establecido en el artículo 401 del Código Penal Federal.



estudio responsable, serio y prudente para catalogar como graves ciertas conductas vulneradoras de los valores democráticos, como son en algunos supuestos, los relativos a compra y coacción de voto, al acarreo de votantes, a la utilización de los programas sociales para orientar el voto, o cuando una persona valiéndose de su autoridad o jerarquía obligue a sus subordinados a votar a favor de un candidato o de un partido político, porque contravienen las características esenciales del sufragio.

Una de las conductas irregulares más recurrentes es la compra y coacción del voto,<sup>42</sup> en este sentido valga referir que la conducta sólo se configura como delito electoral, si ésta satisface un requisito de temporalidad, esto es, que se realice durante el desarrollo de la jornada electoral, lo cual dada la complejidad de probar y lo limitado de los supuestos sancionadores del tipo, bajo un elemento de tiempos muy cerrados previstos en la hipótesis, hace necesario modificarla con urgencia. Esta práctica tan recurrente, en muchos casos se lleva a cabo días e incluso meses antes de que se realicen las elecciones, mediante complejos mecanismos y complicidades, que en muchos casos son de compleja investigación por tratarse de conductas de realización oculta.

Las reformas a los delitos electorales y su ubicación en el Código Penal o en una ley especial son un tema debatido a través del tiempo, en el cual no repararé con detalle, pero sí esbozaré para contextualizar y poner en perspectiva la reflexión y trazos que, considero, deberán delinearla; no es esta la primera ocasión que se ha buscado respuesta en el Derecho Penal Electoral para contener prácticas antidemocráticas y mucho menos al finalizar una elección. En tanto no se clasifiquen como graves ciertas hipótesis normativas en materia Penal Electoral Federal, la Fiscalía estará con un limitado rango de oportunidad para evitar y en su caso investigar y perseguir malas prácticas electorales.

Durante los procesos electorales y a su término es común escuchar a los diversos sectores del Sistema Político Electoral llamar con insistencia a una reforma penal electoral o simplemente electoral,<sup>43</sup> tema en el que todos parecen estar de acuerdo, ahora falta decir cómo y los beneficios comunes

<sup>42</sup> El Diagnóstico del Sistema de Atención Ciudadana FEPADETEL de la Jornada Electoral de 2012, arrojó que se recibieron 701 llamadas para reportar la compra y coacción del voto.

<sup>43</sup> Ejemplo de ello es la iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal a fines de 2012, para regular una segunda vuelta en determinados supuestos.

de hacerlo, en momentos oportunos que importan verdaderos beneficios, más allá del discurso; es tiempo de ser congruentes con la realidad para que en el Poder Legislativo se permita redactar y en su momento aprobar tipos penales electorales eficaces.

El reto es romper viejos paradigmas sobre el delito electoral, congruentes con la gravedad de las conductas,<sup>44</sup> de modo que la concurrencia de elementos como civilidad, cultura de legalidad, voluntad política e implementación federal del Derecho Penal adversarial como modelo de justicia que garantice equidad en investigaciones y juicios. Será con sustento jurídico penal, propuesta, razón, argumentos y fundamentos que correspondan a la naturaleza de creación y encomienda constitucional de la Fiscalía, como se podrá proteger de mejor manera los bienes jurídicos relativos a la democracia, el sufragio y sus características a favor de los electores.

#### **IV. Procuración de Justicia Penal Electoral en las Elecciones 2012**

La verdadera atención nacional para la investigación de los Delitos Electorales está directamente relacionada con prevención, partiremos de que las hipótesis conductuales se han actualizado y es necesario investigar en el marco de la presunción de inocencia y respeto a los derechos humanos, si se configura el delito, en este sentido la tarea institucional es de grandes dimensiones, por lo que la delgada línea que separa técnicamente la Justicia Electoral de la Penal Electoral debe ser identificada, de lo contrario se corre el riesgo de fundar falsas expectativas cuando se pretende obtener de alguna institución un resultado diverso a sus facultades y atribuciones, no conviene a las instituciones ni a sus destinatarios que no quede claro el ámbito de responsabilidades de cada institución, por ejemplo no será posible anular una elección por la vía penal o resolver de igual manera un rebase a topes de campañas, como se sabe el primer conflicto será de competencia judicial, por lo que deberá resolverlo el Tribunal y el segundo de corte administrativo y es responsabilidad del Instituto.

*En sentido estricto, los diversos medios jurídicos-técnicos de impugnación o control (juicios, recursos o reclamaciones) de los actos y procedimientos electorales, ya sea que se substancien ante un órgano de naturaleza administrativa, jurisdiccio-*

<sup>44</sup>. Los delitos electorales no están catalogados como graves.

nal y/o política, para garantizar la regularidad de las elecciones y que las mismas se ajusten a derecho, esto es, a los principios de constitucionalidad y/o legalidad, resolviendo los diversos conflictos o controversias electorales y corrigiendo eventuales errores o infracciones la normativa correspondiente<sup>45</sup> es lo que se conoce como justicia electoral.

Por su parte, Raúl Arroyo en el artículo, Gobernabilidad y Justicia Electoral, menciona que la “justicia electoral debe ser el eslabón más fuerte de la democracia, pues es ahí en los regímenes democráticos en donde a través del sufragio se elige a quien se considera más apto para desempeñar los cargos públicos, en donde debe existir esa confianza del otorgante hacia sus candidatos. Si la confianza electoral o postelectoral se ve dañada, la legitimidad puede verse en serios problemas. Cuando esta se rompe o se ve menoscabada, la estabilidad política sufre las consecuencias”.<sup>46</sup>

El proceso electoral 2012<sup>47</sup> reveló la necesidad de revisar su sistema de justicia electoral en todos sus tramos y estructura normativa, desde esta perspectiva se encuentran elementos para proponer transformaciones con visión de transversalidad,<sup>48</sup> por lo que en esta ocasión la reflexión se centrará en el Código Penal Federal y los delitos electorales, de modo que, repasar los principales desencuentros con la realidad nos recuerda el principio de legalidad inscrito en la premisa *nullum delictum sine tipo* y por supuesto a la tipicidad como elemento constructor del delito.<sup>49</sup> La copiosa participación en la jornada y los elementos de reflexión sobre compra y coacción del voto, la intensa participación de los medios de comunicación con visión obviamente periodística que no jurídica, y la confusión en todos los sectores respecto de las funciones de cada institución.

45. *Diccionario Electoral*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Tomo II. 3ª Edición, México 2003 Pág. 752-753.

46. Raúl Arroyo. *Gobernabilidad y Justicia Electoral*. Publicado en FEPADE Difunde 17. México 2009.

47. El proceso electoral federal 2012 fue inédito por el carácter concurrente con 15 elecciones locales, Presidente de la República, 128 senadores federales, 500 diputados federales, 6 gobernadores, 1 Jefe de Gobierno, 579 diputados locales, 876 ayuntamientos y 16 jefaturas delegacionales del Distrito Federal.

48. La transversalidad en los temas de atención ciudadana son temas importantes para la sociedad y el desarrollo, por definición. Los temas transversales deben abordarse para generar desarrollo sostenible de los pueblos, como son las cuestiones sociales, educación, lucha contra la pobreza, protección del medio ambiente, ciudadanía, equidad de género, derechos humanos, diversidad cultural, justicia en democracia, entre otros.

49. Como señala el artículo 7 del Código Penal Federal, delito es el acto u omisión que sancionan las leyes penales.

Todo ello en su conjunto propicia falsas apreciaciones de la realidad, de modo que es necesario impulsar acciones de alcance y penetración nacional para divulgar las reglas del juego, dado que es a partir de su conocimiento, cómo es posible comprender los tramos de responsabilidad institucional, aceptar los beneficios de la cultura de la legalidad, transparencia y fortaleza democrática. Recordemos que a veces con sustento, pero muchas otras sin él, se cuestiona por los responsables de comunicar el actuar institucional por confusión o ignorancia de su naturaleza y alcance legal. En concreto la Jornada Electoral del 1 de Julio de 2012, dejó evidenciada la necesidad de replantear un nuevo diseño institucional que permita al Estado Mexicano fortalecer la eficacia de su Sistema Penal Electoral a pesar de que, fueron las elecciones con mayor participación, las reglas han mostrado la exigencia de una evolución transformadora que proteja frente a nuevas prácticas los derechos de los electores. Un dato significativo es que la lista nominal de electores constó el día de la elección de 79 millones 454 mil 802 registros de ciudadanos que han obtenido su credencial para votar, aproximadamente una tercera parte del padrón electoral, casi 23 millones, se integra con jóvenes electores, sus edades oscilan entre los 18 a los 29 años de edad lo cual señala el gran impacto que tiene este sector de la población.<sup>50</sup>

La sociedad vive inmersa en un mundo donde el uso de las tecnologías forma parte de su vida diaria,<sup>51</sup> dichas herramientas han modificado nuestras rutinas y sobre todo la manera en que nos relacionamos con otras personas, a pesar de todos estos cambios que vive la sociedad, nuestros ordenamientos jurídicos no se corresponden al nuevo modo de vivir de la sociedad mexicana. Por lo anterior, es necesario hacer un estudio del impacto que tiene el uso de las nuevas tecnologías en el proceso electoral, como es el uso de las redes sociales.

Existe un vacío legal, obviamente los legisladores de la época no regulan por cuestiones cronológicas los diversos ordenamientos electorales, y se ha dejado la enorme responsabilidad de resolverlo a la normatividad secundaria. Como sabemos no hay gobernanza en internet, de modo que con la experiencia de las pasadas elecciones, es posible apreciar que tales instrumentos

50. Información del "Boletín Elección 2012", elaborado por el Centro de Desarrollo Democrático (CDD), como parte de las actividades del Programa de Acompañamiento Ciudadano con motivo del Proceso Electoral Federal 2012 del Instituto Federal Electoral.

51. Por ejemplo, hablar hoy de Ludopatías o Nomofobias es un tema que comienza a discutirse en los ámbitos científicos y el renglón electoral no es la excepción.

jugaron un papel importante en el desarrollo de las mismas, por ese medio fluyó una gran cantidad de información, rumores, tendencias, presuntos delitos, promociones, desacreditaciones e incluso corrientes de pensamiento que se ventilaron causando un efecto en la toma de decisiones en algunos segmentos del electorado, con lo que se rebasó el orden legal vigente.

Con la existencia de las redes sociales y los sitios *web* como *Facebook*, *Twitter* se ha modificado la manera de hacer pública la información y correlacionarnos con otras personas, de forma que ahora son un preponderante medio de comunicación, difusión e intercambio de elementos de opinión y publicidad; sin embargo nuestras figuras jurídicas no han evolucionado lo suficiente para satisfacer las necesidades ciudadanas para garantizar la libre voluntad del ejercicio del sufragio.

Las redes sociales e internet, a mi parecer, son un gran instrumento para involucrar a la sociedad en el proceso electoral, puede servir como un medio de denuncia a la que todos pueden tener acceso, para lo cual es necesario que se realice un arduo trabajo de publicidad, con el fin de brindar orientación a los ciudadanos para que conozcan qué tipo de conductas son consideradas como delitos electorales y además tengan claro qué instancias existen para resolver esta clase de conflictos.

Por su parte, los medios masivos tradicionales de comunicación fueron destacados protagonistas el pasado proceso electoral debido a que un número importante de personas obtiene información a través de esta forma, se acepta por los encuestadores en general que aproximadamente 8 de cada 10 mexicanos ve televisión y de éstos un alto porcentaje hace uso de la señal abierta, por lo que en gran medida las decisiones que toman son influidas por los procesos comunicativos, discursos y mensajes encubiertos en sus transmisiones.

La reforma electoral de 2008,<sup>52</sup> caracterizada porque sorprendió a las televisoras fue un gran avance que las obligó a transmitir sin excepción los mensajes de todos los candidatos y partidos políticos; existen posibilidades discrecionales que pueden presentarse en otros formatos, no obstante que el capítulo de acceso a la radio y a la televisión del COFIPE es muy claro en cuanto a la distribución de tiempos y qué tipo de mensajes se pueden transmitir. Como se observó, en el pasado proceso electoral, existieron dudas sobre si se cumplieron en sus términos tales normas.

<sup>52</sup>. Nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de enero de 2008.

Con la experiencia de las elecciones del 1 de julio de 2012, fue posible constatar que uno de los principales temas que inquietaron tanto a los partidos políticos como a la sociedad y a las instituciones, así como a los medios de comunicación, fue la duda sobre si en la jornada electoral hubo un rebase en los topes de campaña por los partidos, coaliciones y candidatos, su regulación se encuentra prevista en el artículo 229 del COFIPE.<sup>53</sup>

El 21 de agosto de 2012, el grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, a través de Luis Alberto Villarreal, coordinador en la Cámara de Diputados, anunció que dicho partido impulsará una reforma en materia electoral, donde su principal propuesta será que el rebase en los topes de gastos de campaña sean considerados como una causa de nulidad de la elección.<sup>54</sup>

## V. Blindaje Electoral

Para focalizar el tema de blindaje se debe aludir al vocablo francés *blinder* y al alemán *blendem*; se refiere a la acción y efecto de blindar; la cual significa proteger de forma exterior con diversos materiales las cosas o lugares, contra los efectos de las balas, el fuego, entre otros. Proteger, defender, acorazar son sinónimos.<sup>55</sup>

Blindaje Electoral significa revestir, proteger, defender o acorazar la materia electoral, no con planchas de hierro o acero, ni tampoco contra los efectos de las balas o el fuego, sino brindándole a todo lo que tenga que ver con la afectación de las elecciones, de manera particular con la procuración de justicia en materia de delitos electorales federales, se instrumentan a través de las herramientas legales, jurídicas o administrativas necesarias para su protección y defensa, específicamente en el segmento de los bienes jurídicos, correspondiente al servicio público vía la tarea de procurar justicia electoral.<sup>56</sup> La estrategia de Blindaje Electoral es un conjunto de acciones impulsadas por el Gobierno Federal en México para fortalecer la prevención, atención, seguimiento

<sup>53</sup>. El artículo 299 del COFIPE en lo medular señala que: Los gastos que realicen los partidos políticos, las coaliciones y sus candidatos, en la propaganda electoral y las actividades de campaña, no podrán rebasar los topes que para cada elección acuerde el Consejo General.

<sup>54</sup>. Fuente obtenida del periódico *El Economista* del 21 de agosto del 2012.

<sup>55</sup>. Real Academia Española. "*Diccionario de la Lengua Española*". Espasa-Calpe, Madrid. 21ª Ed. 1992, p. 210.

<sup>56</sup>. Eugenia del Carmen Díez Hidalgo. El Blindaje Electoral en la Procuración de Justicia Electoral Federal FEPADE Difunde 10, Primera Edición, año 2006, páginas 86-87.

y sanción de responsabilidades administrativas y de los delitos electorales federales, cometidos por servidores públicos federales.<sup>57</sup>

El tema del blindaje electoral también expresa simultáneamente prevención del delito, así para el proceso de 2012, la Fiscalía capacitó a 285,704 personas de diversos sectores y distribuyó 47,600 carteles de servicio de atención y 1'286,274 materiales de difusión preventiva.<sup>58</sup> Asimismo desplegó en la República Mexicana a 5,877 servidores públicos para la atención de denuncias, con apoyo de otras áreas de la PGR; se iniciaron 2,453 averiguaciones previas, 1,561 se determinaron, 1,090 fueron consignadas; se dictaron 960 órdenes de aprehensión y se emitieron por la instancia judicial 218 sentencias.<sup>59</sup>

El Estado de Durango en una publicación de divulgación denominada "Contraloría Social en el Blindaje Electoral" se establece acerca de las votaciones, que estas son un ejercicio de responsabilidad exclusiva de los ciudadanos, de tal manera que no existe razón alguna para amenazar o condicionar los beneficios de los programas sociales y servicios, si no votan por determinado candidato, para garantía del ciudadano el blindaje electoral los protege de este acto.<sup>60</sup>

En 2012, se hizo la convocatoria para que jóvenes de entre 18 a 29 años, enviaran sus trabajos para participar en el Octavo Concurso Nacional de Fotografía y Cuarto Concurso Nacional de Cortometraje, el objetivo principal de estos concursos se centra en el fomento a la Cultura de la Legalidad y la denuncia, así como en la participación ciudadana de cada uno de los concursantes, quienes a través de imágenes, sonidos y diversas técnicas lograron transmitir, sensibilizar y persuadir en el marco de la diversidad, la percepción de los jóvenes acerca de la sociedad en la que vivimos, los procesos de elección popular, legalidad, el combate a la corrupción y a la impunidad. Para la Fiscalía las prácticas que incentivan a la juventud mexicana deben ser ampliamente reconocidas y tomadas en consideración por la riqueza de sus propuestas y contenidas, la visión transexenal de estas acciones cívicas es de fundamental importancia.

57. Consultado el 12 de Octubre del 2012 de <http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/programas/blindaje-electoral.html>

58. Blindaje Electoral realizó 831 eventos que capacitaron a 82,961 personas de manera presencial y a 161,902 en línea.

59. 1,823 denuncias fueron derivadas a la FEPADE por el Instituto Federal Electoral.

60. *Folleto de la Contraloría Social en el Blindaje Electoral*. Del Estado de Durango para las Elecciones 2007.

En el año 2002 se publica el primer número de la Revista FEPADE Difunde con el cual inicia una importante política editorial interna mediante la cual la Fiscalía y la Procuraduría General de la República, tal como lo menciona el entonces Procurador, Macedo de la Concha, *la cual tiene como principal objetivo dar a conocer a la sociedad de la labor realizada por la institución en materia de Justicia Penal Electoral Federal*. Dicha publicación cuenta ya con 24 números, en los que han participado importantes autores reconocidos en la materia, lo cual la hace una prestigiada y respetada revista en el medio, estas publicaciones periódicas son entregadas a distintas instituciones así como a Universidades, con lo que contribuye a la información y prevención sobre los delitos electorales a diversos sectores, en este caso con un enfoque a universitarios y expertos.

Es a través de las Capacitaciones que la Fiscalía brinda información a la ciudadanía con el propósito de que sea capaz de evaluar el desempeño gubernamental y la elección de sus gobernantes, con lo cual lograr la consolidación democrática. Por ello la FEPADE, así como para las instituciones electorales, el principio de información dirigida a la ciudadanía es un factor sustancial en el desarrollo de sus actividades.<sup>61</sup> Otro servicio con el que cuenta la Fiscalía es FEPADETEL, el cual se instaló con la finalidad de generar un servicio telefónico para informar y orientar a la ciudadanía que fuera sencillo, económico, confiable y eficiente, iniciándose en el año 2002.

Fiscal en línea es un servicio que empezó a realizar operaciones en abril del año 2005 aunque en el año 2004 ya había iniciado aunque no operaba con una difusión amplia este medio ya que ofrece a la ciudadanía un canal directo de comunicación con la titular de la Fiscalía con el compromiso de que cualquier duda, comentario, consulta o sugerencia realizada por este medio tiene una respuesta oportuna y directa de la Fiscal.

El Sistema de Predenuncia de Delitos Electorales (PREDEF), que tiene como objetivo brindar a la ciudadanía un instrumento para que pueda denunciar de manera ágil y eficaz, a través de internet, aquellos hechos que considere constitutivos de un delito electoral, a través del PREDEF, la ciudadanía denunció diversas conductas ilícitas durante el año 2006. FEPADE-NET es un servicio que ofrece orientación e información en materia penal electoral a través del correo así mismo representa un canal adicional para recibir reportes de posibles conductas ilícitas.

<sup>61</sup>. Informe Anual Actividades de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales 2008.



Las Políticas Públicas de blindaje buscan proteger el derecho de los ciudadanos mexicanos de votar y ser votados para cargos de elección popular, impidiendo entre otras prácticas la compra y coacción del voto y el desvío de los recursos públicos, y de esta manera garantizar a los ciudadanos lo previsto por el artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>62</sup>

## VI. La Prueba en el Derecho Electoral

Así como el Derecho Electoral se distingue claramente del Derecho Penal Electoral, existen finas diferencias entre las pruebas en el proceso electoral seguido ante los Tribunales Electorales con el Derecho Procesal Penal Electoral sustentado ante las autoridades penales. El objetivo, naturaleza jurídica y fin de ambos procedimientos es distinto, por ello es importante no equivocar la vía, el primero anula la elección, si se prueban violaciones graves, es de orden judicial, el segundo apareja probables responsabilidades penales cuando legalmente se prueban violaciones graves procedimentales o conductas delictivas que hagan suponer el cuerpo del delito y la probable responsabilidad penal, procedimiento penal que depende del titular del Poder Ejecutivo.<sup>63</sup>

Estudios muy recientes como el desarrollado por el Dr. David Cienfuegos Salgado han abierto un espacio al análisis jurídico de la *litis* electoral respecto de las figuras procesales así los medios de prueba son los elementos o instrumentos que son utilizados por el juez o por las partes que aportan razones o motivos para llevar la certeza sobre los hechos;<sup>64</sup> sólo podrán ser objeto de prueba los hechos controvertibles, no lo serán el derecho, los hechos notorios o imposibles, ni aquellos que hayan sido reconocidos.

Los medios de prueba que son admitidos y que pueden ser ofrecidos en materia electoral: documentales públicas, documentales privadas, pruebas de técnicas, prueba por presunciones y la instrumental de actuaciones; las pruebas testimonial y confesional podrán ser ofrecidas y admitidas siempre y cuando se traten de declaraciones que consten en acta levantada frente

<sup>62.</sup> En dicho numeral se prevén los derechos de los ciudadanos para votar en las elecciones y poder ser votado en todos los cargos de elección popular.

<sup>63.</sup> Dentro de los procedimientos penales el que más vicios tiene es el de averiguación previa, sin importar la materia ni el fuero de competencia.

<sup>64.</sup> Carlos Báez Silva/ David Cienfuegos Salgado. *La Prueba en el Derecho Electoral Mexicano*. Serie Monografías del Tribunal Electoral de Michoacán.

ante un fedatario público, deberán los declarantes acreditar su personalidad y asentar la razón de su dicho.<sup>65</sup>

El artículo 14 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral,<sup>66</sup> establece que serán documentales públicas: las actas oficiales de las mesas directivas de casilla, así como las de los diferentes cómputos que consignen resultados electorales, documentos originales expedidos por los órganos o funcionarios electorales, documentos expedidos, dentro del ámbito de sus facultades, por las autoridades federales, estatales y municipales, documentos expedidos por quienes estén investidos de fe pública. Respecto de las documentales privadas señala el mencionado artículo que serán todos los documentos o actas que aporten las partes, siempre que resulten pertinentes y relacionados con sus pretensiones. Serán consideradas como pruebas técnicas todos aquellos elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia que puedan ser desahogados sin necesidad de peritos.

En el caso de la prueba pericial sólo podrá ser ofrecida y admitida en los medios de impugnación que no se encuentren vinculados en el proceso electoral y a sus resultados; es necesario que se ofrezcan en el tiempo establecido por la ley, para poder ofrecerla es necesario que se haga junto el escrito de impugnación, señalándose la materia sobre la que versa la prueba, exhibiendo un cuestionario con copia para cada una de las partes, deberá especificarse lo que se busca acreditar con la misma y además deberán designar perito y exhibir su acreditación técnica.

Quien litigue en el terreno electoral siempre deberá formularse una primer interrogante ¿Qué y con cuál fin busco probar? De la respuesta a ello, dependerá la vía y por ende la consecuencia jurídica, así sobre un caso eventualmente podrá ofrecer pruebas ante el Instituto, la Procuraduría y el Tribunal. Es importante que las fuerzas políticas no descuiden sus cuadros jurídicos en su oportuna y adecuada representación va el complemento del trabajo para lograr cargos de elección popular sin importar si son municipales, estatales o federales.

La cultura de la legalidad es en doble vía y con esto no sólo me refiero para el caso de destinatarios de la norma y responsables de aplicarla sino también a conocer los medios para impugnar y probar las irregularidades que sean advertidas por las partes en los procesos electorales.

<sup>65</sup>. Idem.

<sup>66</sup>. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de noviembre de 1996.

## VII. La Autonomía Técnica

La Fiscalía tiene como principal objetivo la procuración de la justicia en materia penal electoral federal, cuenta con autonomía técnica<sup>67</sup> y de gestión para atender de forma especializada este tipo de conductas, eso en un análisis detallado pudiera ser suficiente para cumplir con su encomienda constitucional de muy buena forma, sin embargo, lo cierto es que esos elementos por sí mismos no son suficientes, así requiere además acompañarse de una normatividad que le permita hacer su función, partamos de la necesaria construcción de tipos penales adecuados a las realidades y prácticas que se observan jornada tras jornada.

La Institución del Ministerio Público sólida y con un claro encargo constitucional especializa sus investigaciones por materia y ámbitos de competencia, por lo que al ser la democracia un valor muy importante se erige con particularidades de autonomía técnica y de gestión.

La natural evolución, transformación, descomposición de prácticas y lucha por el control y poder obligan la necesaria adaptación y adecuación del Derecho Penal Electoral a nuevas prácticas que expresan desequilibrio en las contiendas electorales. Tales aspectos no deben ser minimizados, la altura de miras por el progreso democrático, si así se desea entender a la instalación permanente de una nueva cultura de civilidad y legalidad, de la que debe estar siempre atento el Poder Legislativo, es claro que la transformación del modelo aquí mostrada desde sus orígenes recientes lo ha intentado, por lo que es importante reflexionar hasta qué punto el modelo penal y su lógica preventiva alcanza para lograr la contención de los delitos electorales, no se trata de endurecer las normas y llevar a prisión al torpe o al necesitado, es un derrotero en el que debe replantearse qué conductas dejen de ocultarse en la impunidad y cobijarse en la sombra del resquicio legal que imposibilita el ejercicio de la acción penal en razón de la limitación que deriva de la des-

<sup>67.</sup> *Muy enfático fue el Acuerdo del Consejo General del IFE que promovió la creación de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, cuando propuso que debía gozar de plena autonomía técnica. Aunque el término no ha sido dilucidado o explicado por la legislación o el Reglamento, al parecer se refiere a la capacidad de tener cierta independencia de criterio o valoración técnico-jurídica de las indagatorias, en relación con el procurador. En la práctica se ha traducido en dos consecuencias: 1° Tratándose de conclusiones no acusatorias formuladas por la Fiscalía, el Procurador no objeta, 2° Tratándose de no ejercicio de la acción penal por parte de la Fiscalía, el Procurador no insiste en su ejercicio. Cfr. Diccionario de Derecho Electoral, Editorial Porrúa, Dosamantes Terán Jesús Alfredo, Págs. 149 y 150, voz Autonomía Técnica, México, 2000.*

cripción típica de la conducta. Por lo que debe distinguirse entre autonomía técnica y las limitaciones que privan con motivo del principio de legalidad en materia penal.<sup>68</sup>

## VIII. El Ministerio Público Especializado en Delitos Electorales frente a la Constitución

¿Es posible negar que el Ministerio Público sea la instancia constitucional para investigar y perseguir delitos? ¿Es factible considerar que no se trata de una institución o su indivisibilidad? ¿Será viable negar la autonomía y alta especialidad para atender delitos electorales federales?

El artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece acerca de la Institución del Ministerio Público que le corresponde la investigación de los delitos, así como el ejercicio de la acción penal, podrá considerar criterios de oportunidad para el ejercicio de la acción penal, en los supuestos y condiciones que fije la ley.<sup>69</sup>

El Artículo 102. Constitucional establece en el apartado A, párrafo segundo, que: *“Incumbe al Ministerio Público de la Federación la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, a él le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculcados; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la ley determine”*. De igual manera, los párrafos cuarto, quinto y sexto del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos disponen que los agentes del Ministerio Público que conozcan de averiguaciones previas, que se inicien por la detención en flagrancia o caso urgente, deben cumplir estrictamente con los términos señalados por el dispositivo constitucional y respetar en todo momento los derechos previstos para el o los probables responsables, víctimas u ofendidos referidos en el artículo 20 constitucional.

Para abordar el tema de la procuración de justicia es necesario citar el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece que: *“Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tri-*

<sup>68.</sup> *Nullum delictum sine tipo.*

<sup>69.</sup> Texto vigente de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, última reforma publicada en Diario Oficial de la Federación el 09 de febrero de 2012.

*bunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales”.*

Los códigos sustantivos penales federales y locales prevén las formalidades que deberán acatar los servidores públicos que tengan conocimiento de la probable existencia de un delito, para la integración de la averiguación previa, ya que de no ser así las diligencias carecerán de valor probatorio. Los artículos 14.3,<sup>70</sup> inciso b), y 17<sup>71</sup> del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos;<sup>72</sup> 5.2,<sup>73</sup> 7.2,<sup>74</sup> 7.3,<sup>75</sup> 7.4,<sup>76</sup> 7.5,<sup>77</sup> 7.6,<sup>78</sup> 8.1,<sup>79</sup> 11,<sup>80</sup> 25.1<sup>81</sup> de la Convención

<sup>70.</sup> Durante el proceso, toda persona acusada de un delito tendrá derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas, a disponer del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa y a comunicarse con un defensor de su elección.

<sup>71.</sup> Nadie será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra y reputación. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques.

<sup>72.</sup> Consultado el 15 de octubre de 2012 de <http://www2.ohchr.org/spanish/law/ccpr.htm>

<sup>73.</sup> Nadie debe ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. Toda persona privada de libertad será tratada con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano.

<sup>74.</sup> Nadie puede ser privado de su libertad física, salvo por las causas y en las condiciones fijadas de antemano por las Constituciones Políticas de los Estados partes o por las leyes dictadas conforme a ellas.

<sup>75.</sup> Nadie puede ser sometido a detención o encarcelamiento arbitrarios.

<sup>76.</sup> Toda persona detenida o retenida debe ser informada de las razones de su detención y notificada, sin demora, del cargo o cargos formulados contra ella.

<sup>77.</sup> Toda persona detenida o retenida debe ser llevada, sin demora, ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad, sin perjuicio de que continúe el proceso. Su libertad podrá estar condicionada a garantías que aseguren su comparecencia en el juicio.

<sup>78.</sup> Toda persona privada de libertad tiene derecho a recurrir ante un juez o tribunal competente, a fin de que éste decida, sin demora, sobre la legalidad de su arresto o detención y ordene su libertad si el arresto o la detención fueran ilegales. En los Estados partes cuyas leyes prevén que toda persona que se viera amenazada de ser privada de su libertad tiene derecho a recurrir a un juez o tribunal competente a fin de que éste decida sobre la legalidad de tal amenaza, dicho recurso no puede ser restringido ni abolido. Los recursos podrán interponerse por sí o por otra persona.

<sup>79.</sup> Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable por un juez o tribunal competente, independientemente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

<sup>80.</sup> Toda persona tiene derecho al respeto de su honra y al reconocimiento de su dignidad. Nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada, en la de su familia, en su domicilio o en su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra o reputación. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques.

<sup>81.</sup> Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúan en ejercicio de sus funciones oficiales.

Americana sobre Derechos Humanos,<sup>82</sup> 12<sup>83</sup> de la Declaración Universal de Derechos Humanos,<sup>84</sup> y IX<sup>85</sup> de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre,<sup>86</sup> establecen: *que nadie será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra y reputación, y toda persona tiene derecho al respeto de su honra y al reconocimiento de su dignidad, derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques y el derecho a la inviolabilidad de su domicilio.*

La especialidad de los delitos electorales es trascendente no sólo por su indiscutible carga técnica, sino por su implicación política que exige pulcritud en las indagatorias, de modo que garantizar la imparcialidad y objetividad en la investigación de este tipo de delitos se erige en prioridad institucional.

## **IX. Política Criminológica y Reforma Penal Electoral**

La justicia electoral en México se ha desarrollado gradualmente y es parte medular del tránsito democrático del país. La incorporación de la Procuraduría General de la República es relativamente nueva y como se ha dicho se da por impulso político, la legitimación institucional de su participación proviene de los partidos políticos, en este contexto se vive un importante reto: hacer coincidir la prevención con la persecución del delito, la primera es sólo una función complementaria que afortunadamente ha ganado terreno en los últimos tiempos, recordemos que el Derecho Penal se encuentra formalizado en un sistema de justicia<sup>87</sup> con sustento constitucional lo que nos obliga a mirar una visión más cultural en la prevención del delito con independencia de su carga penal, sabemos que no es su exclusiva función al influir otros elementos no penales de alta importancia tales como la educación, la civilidad,

<sup>82</sup>. Consultado el 15 de octubre de 2012 [http://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_B32\\_Convencion\\_Americana\\_sobre\\_Derechos\\_Humanos.htm](http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm)

<sup>83</sup>. Nadie será objeto de injerencias arbitrarias en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques a su honra o a su reputación. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra tales injerencias o ataques.

<sup>84</sup>. Consultado el 15 de octubre de 2012 <http://www.un.org/es/documents/udhr/>

<sup>85</sup>. Toda persona tiene el derecho a la inviolabilidad de su domicilio.

<sup>86</sup>. Consultado el 15 de octubre de 2012 <http://www.cidh.org/basicos/Basicos1.htm>

<sup>87</sup>. El Sistema de Justicia Penal en México cuenta con cuatro etapas a saber: Prevención-persecución; persecución ministerial; impartición de justicia y ejecución de penas, con fundamento en el artículo 21 Constitucional las 3 primeras y en el 18 de dicho dispositivo la última.

la legalidad como expresión pura de conductas por convicción y la segunda cumple con sus tareas de orden y control.

En ese mismo sentido debemos proyectar ideas como el diseño institucional que hemos tratado, más en esta visión integral incorpora un enfoque global contribuyendo con importantes elementos como lo propone Marcos Palafox al señalar: *Para el desarrollo de cualquier Estado es indispensable contar con instituciones eficaces que atiendan la problemática de los ciudadanos, que tengan capacidad estratégica y administrativa para implementar políticas que ayuden a la plena convivencia social, política y económica entre la sociedad, las organizaciones y las autoridades...*

De no contar, hasta 1990, ni siquiera con un sistema efectivo de control de legalidad de los actos en materia electoral federal, se ha llegado, en la actualidad, a un sistema de control de legalidad y constitucionalidad tanto en las leyes electorales como de los actos en la materia, tanto en el ámbito federal como en los locales.<sup>88</sup>

Referir el tema justicia penal en un contexto de desarrollo electoral implica comprender que la importancia de tutelar la democracia es fundamental y que en casos necesarios el Derecho Penal Electoral deberá funcionar en cumplimiento de su obligación de investigar y perseguir delitos bajo los principios de *bona fide* y representación social, para acreditar cuerpo del delito, probable responsabilidad y buscará consignar al juez correspondiente para obtener el auto correspondiente y hará valer su pretensión punitiva.

La *Revista Mexicana de Justicia* de la Procuraduría General de la República en los números 3 y 5 de la Sexta Época y la *Revista Fepade Difunde* de la Fiscalía contienen un caudal de elementos de análisis por expertos electorales conocedores de las ciencias penales, que en muchos casos se han materializado en políticas públicas de desarrollo para el Derecho Penal Democrático en materia Electoral Federal y de diseño institucional, es indiscutible que los aportes de los académicos de éstas y otras publicaciones sobre la materia electoral han contribuido al mejoramiento modelo de instituciones análogas a nivel local, lo que *per se* un gran éxito que ha marcado rumbo a la investigación de estos complejos temas.

El sendero de la prevención del delito y el blindaje electoral son dos alternativas tangibles que sumadas a la eficiencia y eficacia en la investigación y persecución del mismo, podrán ser altamente asertivas siempre que cuenten

<sup>88</sup> Lujambio, Alonso. *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*. Editorial Océano. México 2000.

con cambios legislativos y de diseño estructural serios y responsables, como en este trabajo se plantearon, en una creciente cultura de legalidad, inminentemente civilizatoria que constituye una alternativa viable para transitar de la política criminal que a partir del discurso reprime a la política criminológica que integralmente previene.

## X. Conclusiones

1. En el ámbito legislativo los delitos electorales federales han evolucionado su técnica y redacción jurídica en un paralelismo con el diseño institucional de la Fiscalía, sin que esto signifique que no falten muy importantes adecuaciones en ambos sentidos.
2. Entre las nuevas facultades procesales que destacan en el marco de la autonomía técnica, está ejercer potestativamente la facultad de atracción para conocer de delitos del fuero común que sean conexos con los delitos electorales de fuero federal.
3. El Instituto, la Fiscalía y el Tribunal conjunta y separadamente participan en sus tramos de responsabilidad para fundirse en el objetivo de garantizar la democracia.
4. El proceso electoral 2012 reveló la necesidad de revisar su sistema de justicia electoral en todos sus tramos y estructura normativa, desde esta perspectiva se encuentran elementos para proponer transformaciones con visión de transversalidad, muy particularmente en procuración de justicia dado que los tipos penales están en algunos casos rebasados en la actualidad.
5. La estrategia de Blindaje Electoral es una política pública que se traduce en un conjunto de acciones impulsadas por el Gobierno Federal en México para fortalecer la prevención, atención, seguimiento y sanción de responsabilidades administrativas y de los delitos electorales federales, cometidos por servidores públicos.
6. Es importante que los actores políticos no descuiden sus cuadros jurídicos, en su oportuna y adecuada representación va el cumplimiento del trabajo para lograr cargos de elección popular, sin importar si son municipales, estatales o federales.



7. La Fiscalía cuenta por disposición expresa del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República de autonomía técnica y de gestión.
8. La especialidad de los delitos electorales es trascendente no sólo por su indiscutible carga técnica, sino por su implicación política que exige pulcritud en las indagatorias, de modo que garantizar la imparcialidad y objetividad en la investigación de este tipo de delitos debe erigirse en prioridad institucional.
9. La prevención del delito y el blindaje electoral son dos alternativas que sumadas a la eficiencia y eficacia en la investigación y persecución del mismo, podrán ser altamente asertivas para una adecuada política criminal.
10. Deben ser consideradas como graves en el Código Penal Federal las conductas más recurrentes que se encuentran tipificadas como delitos electorales en el Capítulo Vigésimo Cuarto del Código Penal Federal.
11. Sólo a través de tener normatividad eficaz acorde al nuevo modo de vivir de la sociedad se podrá ejercer control y hacer cumplir coercitivamente el respeto a la verdadera democracia, para pasar del discurso al respeto de nuestras normas y garantizar la voluntad de los electores.
12. Es necesario fortalecer los programas de prevención del delito con penetración profunda en la sociedad para evitar conductas no deseadas como la compra y coacción de voto, el acarreo de votantes y el uso de programas sociales con fines antidemocráticos.
13. Es importante regular el uso de las nuevas tecnologías debido a que la mayoría de las personas obtienen la información a través de estos medios; la gobernanza en internet no existe y gracias a la experiencia de la pasada jornada electoral de 2012, fue posible constatar el importante papel que juegan estas herramientas.

## **XI. Glosario**

Fiscalía. Fiscalía Especializada en Delitos Electorales

Instituto. Instituto Federal Electoral

Tribunal. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación



# PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

*Armando Vicencio Álvarez*

## ASPECTOS A TOMAR EN CUENTA EN TORNO AL FEDERALISMO DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES

Como suele ser en el tema central al que todos los coautores de esta obra año con año somos convocados, el planteamiento inicial sobre el que los participantes disertemos suele ser provocador. Provocador en el sentido de motivar la reflexión, el debate, tan valioso siempre para ir encontrando las mejores soluciones. Por un lado se nos plantea la conveniencia o no de que la calificación definitiva de las elecciones siga siendo por la vía judicial, y por otro si las elecciones deben seguir siendo organizadas por las entidades federativas y revisadas por tribunales estatales especiales también locales, o es menester centralizar ambas funciones.

Creo que pocos de primera instancia podrían aseverar que la centralización en este aspecto, y en la mayoría de las facetas del desarrollo de un país, sería lo más conveniente. Desde los inicios de la democracia incipiente, pero inicio al fin en Grecia, se ha propugnado por la autonomía de las Ciudades Estado, hasta la fecha en la mayoría de los estados democráticos modernos, la autonomía en mayor o en menor medida de sus distintas demarcaciones suele caracterizar sus organizaciones internas. El balance de los centralismos suele arrojar abusos, desconocimiento de las realidades locales, desequilibrado reparto de los recursos, entre otros aspectos.

Cuando de debatir en torno al federalismo en México se trata, no debemos dejar a un lado los orígenes del mismo, que nos permite conocer su verdadera naturaleza. No es algo que sea grato de reconocer, pero éste no fue la consecuencia directa de las condiciones que presentaba un país en formación, como sí lo fue la imitación e incluso la imposición velada de este sistema de índole presidencialista por parte de los EEUU que se propusieron impedir que en América se establecieran regímenes parlamentarios a la usanza europea.

Sin embargo el suscrito no pretende cuestionar la conveniencia de un verdadero federalismo, porque no deja de ser el modelo que se antoja como justo para el desarrollo pleno de todas las regiones del país. Sin embargo como todo sistema es perfectible y en algunos casos cuestionable, por ello me permitiré anotar algunos aspectos que una respuesta reflexiva debiera tomar en cuenta cuando se plantea si en materia electoral deben continuar las autoridades locales administrativas y judiciales, o lo más conveniente es reformar las circunstancias actuales para que sea a través de dos autoridades centrales, que se organicen tanto elecciones locales como federales.

Cuando se hace este planteamiento suelen aparecer algunas de las siguientes razones, entre otras. Se considera que los costos en las elecciones se verían considerablemente reducidos si se estableciera una única autoridad administrativa, el IFE, de tal manera que no se duplicaran estructuras y funciones, tales como la capacitación electoral, los funcionarios, la ubicación y operatividad de las casillas, la difusión, el servicio profesional electoral, los resultados preliminares, la convivencia de dos mesas de casilla en un solo espacio, reglas distintas para una sola jornada electoral, como ahora en la que el instituto nacional tiene sus propias estructuras frente a las de los institutos locales. Si se dejara un solo instituto nacional, seguramente se reducirían costos que ahora se ven realizados por partida doble.

Otra de las razones corresponden a las autoridades judiciales. Situaciones similares de duplicidad como las expresadas se presentan en la impartición de justicia electoral. Órganos que repiten análisis y resoluciones de los mismos conflictos, equipos de especialistas duplicados, recursos duplicados para funciones similares o mismas funciones; en fin, la lista es larga.

No obstante todo lo anterior, partimos de la convicción de que la defensa del federalismo, también en este tema, es lo más conveniente para el buen desarrollo de la incipiente democracia que no hace mucho años se comenzó a forjar, ahora sí y después de muchos intentos en la historia de nuestro país.

En ese sentido, pretendemos abonar a la reflexión planteada sobre la conveniencia o no de continuar con la federalización de las autoridades electorales o si ceder a la siempre viable posibilidad de centralizar el poder del que se trate, para tener mayor control en los resultados, para abaratar costos, y para generar mayor seguridad jurídica. No se pretende aportar soluciones definitivas, sino proporcionar cuatro ámbitos de reflexión que se consideran importantes para un análisis completo de la problemática planteada, ellos son, la división de poderes; economía y democracia; con-

fianza y legitimidad; y los tribunales federales como última instancia en la resolución de conflictos electorales.

## 1. División de poderes

“Toda sociedad en la cual no esté establecida la garantía de los derechos, ni determinada la separación de los poderes, carece de Constitución”.<sup>1</sup>

Referencia obligada al abordar ese tema son las ideas de Montesquieu en su obra *El Espíritu de las Leyes*, parte de la convicción de que no habría libertad política sin poder limitado, “para encontrarla, en ellos (*los estados libres*) sería indispensable que no se abusara del poder, y una experiencia eterna nos ha enseñado que todo hombre investido de autoridad abusa de ella. No hay poder que no incite al abuso, a la extralimitación. ¡Quién lo diría! Ni la virtud puede ser ilimitada”.<sup>2</sup> Por ello la preocupación constante del autor de proponer limitaciones al poder.

Es claro al manifestar que la “libertad política del ciudadano es la tranquilidad del espíritu que proviene de la confianza que tiene cada uno en su seguridad”,<sup>3</sup> y que esa seguridad necesaria dependerá de que los tres poderes no se reúnan en una sola persona, ni siquiera que dos de ellos concurren tampoco: “Cuando el poder legislativo y el poder ejecutivo se reúnen en la misma persona o el mismo cuerpo, no hay libertad; falta la confianza, porque puede temerse que el monarca o el senado hagan leyes tiránicas y las ejecuten ellos mismos tiránicamente. No hay libertad si el poder de juzgar no está bien deslindado del poder legislativo y del poder ejecutivo. Si no está separado del poder legislativo, se podría disponer arbitrariamente de la libertad y la vida de los ciudadanos; como que el juez sería legislador. Si no está separado del poder ejecutivo, el juez podría tener la fuerza de un opresor”.<sup>4</sup>

En este mismo sentido se expresa Jorge Carpizo “La idea vertebral del principio de división de poderes estriba en que el poder detenga al poder. Que lo detenga por y para la libertad del hombre. Que una misma persona

1. Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, Francia, 1789. Consultada en <http://www.fmmeduacion.com.ar/Historia/Documentoshist/1789derechos.htm>, el 19 de agosto de 2012.

2. Montesquieu, Charles Louis; *Del Espíritu de las Leyes*; Editorial Lex Nova, Valladolid, España. 2008, pág. 123.

3. Idem, pág. 124.

4. Ibidem.

no posea todo el poder, porque entonces la libertad fenece. Que el titular de alguno de los poderes no lo sea también de otro”.<sup>5</sup> Destaco de esta cita la aseveración de que el “poder detenga al poder”, es decir que el poder aplica su fuerza para detenerse a sí mismo, para limitarse y con ello garantizar la libertad de los gobernados.

Sin embargo, de esta teoría clásica de la división de poderes, fruto de la genialidad del autor primigenio citado, al rescatar el pensamiento de los antiguos griegos, al analizar los gobiernos establecidos en Roma y sus contemporáneos, y al aplicar sus propias ideas y conocimientos, a la fecha las realidades de los estados y los retos constitucionales han evolucionado mucho. No es deseable, ni siquiera posible, aplicar la teoría clásica de la división de poderes en los inicios del Siglo XXI tal y como la hemos apenas esbozado en los párrafos anteriores.

Siguiendo el pensamiento del Dr. García Roca en su artículo “Del Principio de la División de Poderes”<sup>6</sup> partimos de la idea de que se trata de un postulado liberal basado en un “dogma” que sostiene a la Constitución y que supone un gobierno moderado y representativo. Al garantizar la libertad política, establece un puente entre el estado de derecho y la democracia.

Sin embargo en la actualidad si bien es cierto que en el constitucionalismo se garantiza la libertad como antaño, hoy en día la división de poderes no sobrevive a la exclusividad de las funciones tan detallada, porque la sociedad es mucho más compleja, la sociedad es muy plural y el estado, cumpliendo nuevas funciones, atendiendo a una nueva vocación, interviene proporcionando servicios sociales públicos para lograr el bienestar ciudadano.

Por ello hoy en día la división de poderes sólo se entiende fundada en la colaboración, en las relaciones recíprocas y en la especialización de funciones. De no ser así, prevalecerá entonces la confrontación, en la que terminará prevaleciendo el más fuerte y sucumbiendo la democracia y el estado de derecho. El maestro García Roca para ejemplificar esta situación suele mencionar que en la labor legislativa, competencia en términos generales del Poder Legislativo, hoy día es fundamental el impulso desde el Ejecutivo como promotor de iniciativas, o al hacer uso del derecho de veto y lograr que se rectifique un error legislativo.

<sup>5</sup> Carpizo, Jorge; *Estudios Constitucionales*; Editorial Porrúa-UNAM, cuarta edición, México 1994, pág. 301.

<sup>6</sup> García Roca, Javier; *Del Principio de la División de Poderes*; Revista de Estudios Políticos, (Nueva Época) número 108, abril-junio 2000.

Por otro lado nos hace ver este mismo autor que el “equilibrio de poderes” entendiéndolo como un balance perfecto nunca ha existido. Lo habitual es la primicia de un poder sobre los otros, por ello lo alcanzable y deseable, es un adecuado balance de contrapesos y limitaciones constitucionales. Este balance no es sólo deseable, sino indispensable en el tránsito de México hacia la democracia. Así como en los procesos de colaboración constante, pero también en el marco de los sistemas de control. Por ello retomamos la idea de este mismo tratadista en el sentido de que la función estatal implica acuerdo de voluntades, el concurso de todos. Y que tratándose de la relación entre poderes en este siglo se trata de colaboración y solidaridad entre ellos, que se reconozca la interdependencia necesaria y deseable.

Con relación a este tema se expresa Jorge Carpizo<sup>7</sup> analizando el caso mexicano en particular, al referirse al texto del actual artículo 49 de la Constitución Mexicana “El supremo poder de la federación se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial...” afirmación que para el autor citado es falsa, “...porque generalmente, uno de los órganos estatales reduce a los otros a la subordinación, o cuando menos tiene notoria predominancia. Así en 1857, el órgano predominante fue el legislativo y de 1917 hasta nuestros días es el ejecutivo.”<sup>8</sup>

Por último, en el artículo citado del Maestro García Roca da cuenta que en la organización constitucional contemporánea ya no cabe la tradicional conformación de los tres poderes de forma exclusiva. El Estado-gobierno es mucho más complejo hoy en día, hay diversos y nuevos órganos auxiliares, afirmación que resulta evidente. Ejemplos de estas instancias lo son en México la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Instituto Federal de Acceso a la Información, el Instituto Nacional de las Mujeres, el Banco de México con su autonomía, el Instituto Federal Electoral y muchos, muchos más. Al tratar este tema en sus exposiciones hace notar que hay confusión entre órganos constitucionales y aquellos de relevancia constitucional, estos segundos que deberían estar supeditados a algún primero. Y en México se les ha dado constitucionalidad a organismos que por su naturaleza más bien deberían de ser de relevancia constitucional.

<sup>7</sup> Carpizo, Jorge; *División de Poderes*; en Diccionario Jurídico Mexicano; IJ-UNAM; Editorial Porrúa, México, 1995.

<sup>8</sup> Idem, pág. 1177.

Es de hacerse notar que el legislativo no es el único que legisla y que desde sus orígenes también controla. Que hay una multiplicidad de tribunales a veces independientes de quien encabeza el poder judicial, entre muchas otras realidades jurídico estatales que nos dan cuenta de la complejidad de la conformación de los gobiernos actuales. En México podemos identificar a los tribunales en materia electoral, como ejemplo de los últimos mencionados.

En resumen, hoy día la división de poderes se materializa en un complejo sistema de reglas y principios, ya muy distinto a ese poder tripartito inicial que aportó la teoría clásica. La interpretación del mismo al momento de su vigencia en la cotidianidad jurídica de un estado y en particular de México, es fundamental, y por ello la función del órgano encargado del control constitucional es muy importante, en el caso de México, el pleno de la Suprema Corte de Justicia.

No obstante lo anterior, de un análisis del artículo 49 de la Constitución Mexicana se desprende que el mismo sigue inspirado en la teoría clásica liberal de la división de poderes, y que a pesar de que varios artículos del mismo ordenamiento ya le reconocen autonomía y fuerza a organismos como los mencionados en párrafos atrás, que forman parte también del Estado Mexicano, y que son independientes a los tres poderes, éste no se ha reformado. Probablemente ese sería tema de un interesante análisis diverso, que por la naturaleza y alcances de este trabajo, sólo dejamos esbozado.

El Maestro García Roca manifiesta que la nueva relación entre poderes debe darse dentro de un marco de colaboración constante, y así es como vislumbramos la convivencia entre autoridades electorales locales y estatales, administrativas y jurisdiccionales. Al repensar un posible reacomodo de estas autoridades o ratificar la organización actual, algo que no debe dejar de incluirse es la obligación legal de una colaboración constante. Del mismo modo deberá considerarse facilitar las condiciones para lograr un acuerdo de voluntades constante, el concurso de todas las autoridades electorales. Entre el tribunal electoral y la autoridad electoral administrativa, las relaciones deben basarse en las premisas aquí expuestas, marcadas por la colaboración y la solidaridad, que se reconozca la interdependencia necesaria y deseable, y que en el ámbito de sus facultades se interactúe, como autoridades complementarias, no antagónicas.



## 2. Economía y democracia

Uno de los temas recurrentes en torno al sistema electoral mexicano es su elevado costo, el cual está por encima de la media mundial en su conjunto. Las elecciones definitivamente no son la única expresión de la democracia, ni siquiera podríamos afirmar que la más completa, pero sí estamos convencidos de que al momento de elegir a los gobernantes es el sistema más democrático que hasta la fecha se ha empleado.

México, después de la revolución que inició en 1810, estuvo 72 años gobernado por un solo partido político, con tres nombres distintos, el actual PRI; para lograr eso hubo una total falta de democracia electoral, y casi en todos los demás rubros. En el año 2000, se logró terminar con el régimen de partido hegemónico y uno de los elementos para que ello se diera considero que fue el financiamiento público otorgado a los partidos políticos.

En la década de los 70's había cuatro partidos políticos con registro nacional, a saber el Partido Acción Nacional (PAN), el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) y el Partido Popular Socialista (PPS). El partido gobernante como se ha dicho era el PRI y el único partido opositor entonces lo era el PAN, ya que los otros dos eran satélites del segundo, con la intención de aparentar una diversidad de opciones o de que los mismos miembros del PRI tuvieran otros espacios políticos también controlados por ellos. El primero era de corte militar que acogía en sus filas normalmente a militares retirados otrora héroes revolucionarios o sus herederos. En el caso del segundo aparentaba enarbolar los postulados de izquierda. En esa época la identificación entre los miembros del Gobierno y del PRI era casi total, no se sabía a ciencia cierta dónde terminaba uno y comenzaba el otro. Ello también se vivía respecto a los recursos económicos, el dinero del Gobierno, era el dinero del PRI y viceversa. Al principio era circulado del Gobierno al PRI sin recato alguno y poco a poco maquillándolo a través de sindicatos, fundaciones, simulaciones y muy diversos modos, pero siempre siguió siendo así.

En cambio la oposición no contaba con esos recursos, ni siquiera contaba con funcionarios públicos que a través de su legítimo sueldo obtuvieran recursos del Gobierno, porque todos los cargos eran ocupados por gente del PRI. Para su funcionamiento sólo contaban con donativos de simpatizantes y la buena voluntad de sus militantes, expresada a través de sus cuotas que se comprometían a aportar cuando se afiliaban y su valioso trabajo

personal, en un primer momento al PAN y posteriormente a otras opciones que fueron surgiendo como legítimas oposiciones tales como el Partido Demócrata Mexicano ubicado a la derecha del espectro político, o los muchos de izquierda tales como el Partido Mexicano de los Trabajadores, el Partido Revolucionario del Trabajo, el Partido Socialista Unificado de México, entre otros que fueron logrando sus registros nacionales, y perdiéndolos en la mayoría de los casos o cediéndolos a unificaciones o alianzas. Hasta llegar a los 7 partidos políticos que hoy día cuentan con registro nacional y ahora sí con financiamiento público.

Muchas fueron las causas para que en el año 2000 el PAN ganara la Presidencia de la República después de más de 7 décadas ganándolas otro partido, que parten desde que por fin se tuvo una autoridad electoral honesta y autónoma, que se pudieron organizar elecciones libres, que la misma oposición y la sociedad se convenció de que era posible una alternancia, divisiones internas del PRI y muchas otras razones. Pero una de las más importantes es el financiamiento público a los partidos políticos.

Consideramos que el que los partidos políticos de oposición tuvieran acceso a recursos públicos hizo posible, entre otras razones, que uno de ellos pudiera acceder al poder. Antes de ello, la desigualdad en recursos materiales y humanos, lo hacía prácticamente imposible.

### *El costo de la democracia*

Parfraseando a Albert Einstein<sup>9</sup> “si te parece que la educación es cara, prueba con la ignorancia...” bien podríamos decir lo mismo de la democracia: “Si te parece que la democracia es cara, prueba la falta de ella...”

En foros especializados se considera que México tiene uno de los sistemas electorales más caros del mundo, sin embargo esta afirmación habría que matizarla porque en reciente análisis practicado por la OEA y dado a conocer en el libro “Política, Dinero y Poder”<sup>10</sup> México no es ni siquiera uno de los países en los que el gasto por votante sea el más elevado en países del mismo continente. Tampoco lo es entre los países con índices de desarrollo similares.

<sup>9</sup> Si es cierto que esta frase es de él porque hay muchas personas que a lo largo de la historia se han manifestado autores de la misma.

<sup>10</sup> Caputo, Dante (coordinador) *Política, dinero y poder. Un dilema para la democracia de las Américas*. OEA, Secretaría General. Fondo de Cultura Económica, México 2011.

El país que más gasta por votante en cifras tomadas de las elecciones entre 2006 a 2010 resultó ser Estados Unidos de América, donde se invierten 27.8 dólares por cada votante. En Canadá, el otro país desarrollado del continente americano se gastan 5 dólares por votante. Y entre los países en vías de desarrollo llama la atención Brasil donde se gastan 19.9 dólares por votante y Uruguay que gasta 16.2 dólares. Le siguen Honduras con 10.2, Costa Rica con 9.6 y México con 4.2 dólares por cada elector.

Por lo menos desde este rubro no se puede afirmar que México tenga elecciones caras. Claro que habría que analizar muchos otros aspectos, como por ejemplo, en qué casos estas cantidades emanan de las arcas públicas en su totalidad o en su mayoría, y en cuáles surgen de fuentes privadas, lo que haría el análisis más completo y probablemente más honesto, lo dejamos anotado. Hay un rubro que no está contemplado en este estudio y es el que se refiere a la justicia electoral. El planteamiento central de este libro incluye este rubro que se ha vuelto muy complicado y muy caro, pero muy eficiente a la vez. Cuenta con muchos tribunales locales y uno nacional.

También es de tomarse en cuenta la manutención permanente de institutos electorales, también locales y el federal, que en su conjunto representan un enorme gasto en recursos humanos y materiales.

Además otro rubro que ese análisis esboza pero no deja claro es el costo de financiamiento de los partidos políticos más allá de las campañas, lo que en México sí representa un gasto considerable muy por encima de la media de los países del continente.

Entendemos a la democracia más como un sistema de vida en la que todos tienen las mismas oportunidades y no como un mero sistema de gobierno o de elección de gobernantes. En la democracia se deben garantizar los mínimos derechos a favor de todos los gobernados y en términos generales una igualdad plena de oportunidades en todos sentidos que permitan la vigencia de esos derechos. Por ello afirmamos que la elección democrática de los gobernantes no es la vigencia plena de la democracia, es uno de los requisitos pero no el único, seguramente uno de los más importantes.

En México somos muy dados a decir que las cosas son muy caras, y los miembros de la generación a la que pertenezco nos hemos acostumbrado a que México está en crisis económica, sobre todo hasta hace pocos años, todos acostumbrábamos vivir en un estado de crisis. Por ello lo normal es decir que todo está caro, es común que solemos contestar cuando se nos inquiera sobre el costo de algo: está caro.

Con la democracia y la valoración que hacemos de las elecciones contes-  
tamos lo mismo, está muy cara. Pero como en lo demás se suele olvidar que  
mucho antes de decir si algo es caro o barato debemos tomar en cuenta la  
relación costo beneficio. El precio que se debe cubrir ¿qué es lo que propor-  
ciona? Por ello independientemente de las cuentas como la que presentamos  
en párrafos atrás sobre el costo de las elecciones por votante, o los análisis  
de cuánto cuesta el régimen electoral mexicano con sus decenas de institutos  
electorales locales y el federal, con sus decenas de tribunales locales más el  
federal, y por ende sus miles de empleados, lo primero que me permito pro-  
poner es analizar ¿qué pasaría si no se tuviera ese régimen? O más fácil de  
responder, ¿qué pasaba cuando en México las elecciones no eran democráti-  
cas porque no había entidades independientes al gobierno que garantizaran  
elecciones libres? ¿qué pasaba cuando en México los partidos políticos no  
gozaban de financiamiento público transparente? Que el gobierno carecía de  
legitimidad de origen y que en el mejor de los casos optaba por la legiti-  
midad en el ejercicio, lográndola en muy pocas ocasiones.

El Gobierno emanado de elecciones fraudulentas, debe pagar las cuotas  
de quienes lo llevan al poder o de quienes permitieron con su omisión que  
ello sucediera. El resultado fue que los niveles de desigualdad social eran  
altísimos y aún hoy en México después del inicio de la alternancia hace 12  
años continúa siendo muy alto. La riqueza concentrada en unos pocos, y  
muchos viviendo en pobreza, incluso en pobreza extrema, como lo demues-  
tra el estudio de la OCDE, *Growing Unequal?* 2008 que ubica a México como  
uno de los países miembros con más alto nivel de desigualdad.<sup>11</sup>

Esta desigualdad se refleja en una deficiente cobertura de servicios de  
salud, de acceso a la educación, de oportunidades de desarrollo en todos los  
ámbitos como profesional, social, económico.

Así las cosas, para poder valorar el costo de las elecciones democráticas  
primero habría que valorar qué es lo que el país por casi 7 décadas dejó de  
ganar en los rubros social, económico, político, de desarrollo, de bienestar,  
entre muchos otros, para entonces sí poder determinar si el costo de la de-  
mocracia electoral es alto o no lo es. Me atrevo a afirmar que no podría haber  
democracia tan cara que justifique dejar de invertir en garantizar elecciones  
limpias y libres.

<sup>11</sup>. Una breve síntesis de conclusiones se puede consultar el <http://www.oecd.org/els/socialpolicie-sanddata/41527743.pdf>, de acuerdo a la consulta que se hizo el 6 de septiembre de 2012.

Por ello nos permitimos concluir que después de vivir en México un régimen de partido hegemónico durante un poco más de 7 décadas, que derivó en altísimos índices de desigualdad a pesar de ser un país con muchos recursos, los costos de nuestra incipiente democracia no pueden ser considerados como altos. Reconociendo que habría seguramente muchos rubros en los que se podría optimizar el gasto.

El mismo estudio citado párrafos atrás de la OCDE reconoce que desde 1995 (la alternancia se dio en el año 2000) “La desigualdad del ingreso de los hogares disminuyó más que en cualquier otro país de la OCDE durante los últimos 10 años”.<sup>12</sup> Es decir que una lectura probable de este dato es que las elecciones libres y democráticas, inmediatamente arrojan resultados tangibles en materia de desarrollo igualitario, ello reforzado con un gobierno que tome decisiones acertadas en materia de economía, por supuesto.

Dejamos anotado también, por no ser materia de este estudio que en el régimen de 72 años de partido hegemónico, su mayor justificación era la “estabilidad y la paz social”, características que no podemos negar ya que efectivamente ambas se dieron, sin embargo los costos altos en desigualdad social que se han pagado por ello, no las hace justificables. E incluso reconocemos que así fue la salida del PRI del Gobierno, en un clima de estabilidad y de paz que sorprendió a propios y extraños, ya que a diferencia de otros regímenes que por tantos años han funcionado, y que termina de forma violenta, en el caso mexicano no fue así. El grupo que dejó el poder reconoció que los tiempos que se vivían ya eran otros y el grupo que accedió al poder prefirió voltear hacia adelante que hacia atrás.

Un último comentario en este tema del costo de la democracia que consideramos pertinente, es que entendemos que no siempre a mayor gasto, habrá mayor democracia. Para que la calidad de la democracia crezca es evidente que necesita disponer de recursos humanos y materiales suficientes, pero también se deben de conjuntar muchos más elementos.

<sup>12</sup> Idem.

### 3. Confianza y legitimidad

#### *Reflexiones en torno a la legitimidad y el sistema federal electoral*

La legitimidad política en su aspecto más elemental es la capacidad de un gobierno para obtener obediencia general sin necesidad de recurrir a la coacción. Es evidente que en un estado democrático la legitimidad es un requisito indispensable para su existencia.

Para Pierre Rosanvallon, partiendo de la concepción de Rousseau de que la voz de la mayoría siempre obliga a los demás, en su interesante obra crítica a la concepción generalizada de legitimidad, la Legitimidad Democrática,<sup>13</sup> considera que ésta encubre un enunciado decisivo: “la idea de una legitimidad política que sólo alcanza su plenitud y realiza su concepto con la condición de un apoyo unánime de los ciudadanos, dado que sólo a ese precio el poder puede ser considerado como plenamente anclado en la sociedad”.<sup>14</sup> Más adelante el autor diserta de forma muy crítica con esta concepción, pero no será materia de este ensayo por falta de espacio y necesidad de orden.

Esta legitimidad en el estado liberal no ha encontrado mejor proceso de legitimación que las elecciones, aunado a que después del conflicto pos electoral del 2006 en México, a la tendencia mundial del cambio de gobiernos fruto de la crisis económica generalizada, y a los resultados electorales cada vez con menos rangos de diferencia, es necesario responder de mejor manera a través de los procesos electorales “legitimatorios”.

Una pregunta interesante y que mucho tendría que aportar al tema central del cual este artículo forma parte es ¿la federalización aporta mayor legitimidad a los gobiernos locales? ¿la centralización electoral disminuye la legitimidad de los gobiernos locales que de ella emanen? Si la respuesta abona en el sentido de que la legitimidad de gobiernos locales se vería afectada por la centralización de las autoridades electorales, sean administrativas o jurisdiccionales, entonces no habría la menor duda de que en aras de la legitimidad, la única opción posible es la federalización de autoridades electorales, porque la disminución o carencia de gobiernos legítimos es un defecto de la democracia insostenible.

<sup>13</sup>. Rosanvallon, Pierre. *La Legitimidad Democrática, Imparcialidad, Reflexividad y Proximidad*; Ed. Paidós, 1ª edición en Español, Madrid, España. 2010.

<sup>14</sup>. Idem., pág. 41.

Al parecer en México, simplemente atendiendo al conflicto pos electoral del 2006 es razón más que suficiente para reflexionar sobre la legitimidad. Sin embargo hay que dejar claro que si bien este fue un conflicto muy fuerte, grave, que afectó mucho a la vida política y cotidiana del país, al paso del tiempo ha dejado de influir de manera relevante en el desarrollo cotidiano de México. No en el ánimo de políticos prácticos por supuesto, pero sí en la mayoría de los rubros de desarrollo del país.

Hace un año, en el foro que el Copuex organiza en Madrid, España año con año el experto de las Naciones Unidas en materia electoral Dong Nguyen, ya con la perspectiva que suele dar el paso del tiempo y su visión completamente internacionalista, nos decía que desde un punto de vista de comparación internacional, el grave conflicto poselectoral del 2006 fue desarticulado por un sistema que funcionó y que otorgó la suficiente legitimidad al gobierno emanado de ese proceso electoral, mismo que ahora recientemente ha concluido su periodo, con lo que se confirma la legitimidad con la que pudo actuar en sus seis años de mandato. Decía este estudioso que a pesar de que en su momento generó inestabilidad pasajera en el país, ese conflicto, comparado con graves conflictos pos electorales en otros países, no resultaba ser tan grave, ya que en este caso no hubo conflictos violentos, desconocimiento real de autoridades más allá de discursos incendiarios, o la necesidad de establecer gobiernos provisionales o de transición.

Actualmente hay muchas razones por las que las sociedades de todas partes del mundo han ido perdiendo credibilidad en sus autoridades, y por ello, han crecido los índices de ilegitimidad; esto en referencia a una acepción más filosófica, entendiendo ésta como el reconocimiento social al gobernante quien ejerce un poder a través de un discurso verdadero, que deriva precisamente en ese reconocimiento de autoridad.

Hoy día en muchas partes del mundo a las autoridades les cuesta en primer lugar vencer en las elecciones, cada día los márgenes de victoria son más cortos, llegando a diferencias insospechadas como la de las elecciones presidenciales del 2006 en México que fue del .58% entre el primero y el segundo lugar. Y en segundo lugar les cuesta convencer. Por muchas razones, tales como errores en el ejercicio del poder, situación no nueva pero sí más común porque el ejercicio de gobierno es cada vez más complejo y el gobernado cada día más ilustrado y “opinador”; por errores en los mensajes de los logros de gobierno; por la crisis económica mundial; porque las oposiciones fuertes al perder por tan pequeño margen de diferencia, suelen sujetar sus

actuaciones a tratar de revertir en los periodos de gobierno esos mínimos márgenes y no son lo suficientemente leales a su país, entre algunas otras razones.

Estas dos circunstancias, la complicación en el vencer y en el convencer, con relación a los problemas de legitimidad ya anotados, nos permiten partir de la premisa de que es necesario aportar a los procesos electorales mayores capacidades de legitimación. Cualquier intento de centralizar la naturaleza y función de las autoridades electorales, o de defender su federalización, debe toman en cuenta que antes que nada lo que no debe ponerse en riesgo son los índices de legitimidad que hoy en día aportan a las elecciones federales y locales. Consideramos que el proceso electoral como tal ya es poco lo que se puede modificar y aportar para lograr mayores índices de aprobación. Mucho ha avanzado México en este sentido, sobre todo a partir de la creación del IFE. Se ha ido creando un sistema especial, propio para atender las particularidades de nuestro sistema electoral y de nuestra idiosincrasia, complejo y muy costoso, pero eficiente.

Me permitiré atender este asunto de la legitimación derivada de los procesos electorales probablemente pecando de simplismo al reducirla a dos rubros muy sencillos, entendiendo que el concepto es mucho más complejo y encierra muchas otras acepciones que las que toque.

Por un lado la legitimación que deriva de las elecciones depende de cuestiones numéricas. Es decir, que la legitimación depende de la aplicación de una de las operaciones matemáticas más sencillas: la suma, que determina que estará legitimado para acceder al cargo el candidato que obtenga el mayor número de votos. Evidentemente cuando un candidato carece de esta legitimación se enfrenta a la más primaria falta de la misma y no habrá manera alguna de subsanarla, ni es deseable que así fuera.

El segundo rubro al que me refiero es a la legitimación derivada de la percepción del elector al fin del proceso electoral. Un proceso electoral que deja convencido a actores, candidatos, partidos y electores genera una legitimación primaria a gran escala. Este convencimiento se basa en múltiples factores iniciando con leyes previamente establecidas que garantizan la igualdad, la equidad, la justicia, la independencia, entre otros elementos que exige un verdadero régimen democrático.

Un candidato que accede al cargo sin cuestionamiento alguno por sus actos previos a la elección y en la elección misma, como suele suceder en cualquier país con un aceptable nivel democrático, está en las mejores con-



diciones de trabajar de inmediato; en primer lugar en recibir los poderes y en segundo en ponerse a trabajar desde el primer día en beneficio de la nación que le toca presidir. Es de tal obviedad este párrafo que parecería ociosa su inclusión, pero en México, llevamos apenas cuatro elecciones presidenciales organizadas por un organismo confiable, el IFE. Y de esas cuatro, sólo en dos ocasiones el resultado ha sido aceptado por todos y los candidatos triunfantes a la elección presidencial se han podido abocar a sus tareas a futuro, en una de ellas, la del presidente Calderón, fue muy cuestionado su triunfo, y hasta varios meses después de haber tomado el cargo seguía recibiendo protestas y sabotajes a su trabajo de forma directa, y durante todo el sexenio no contó con una oposición leal al país por seguir usando ese pretexto para no asumir un papel como oposición constructiva. Y en la más reciente, la elección del Presidente Enrique Peña, todavía un sector de la clase política de izquierda y de sus seguidores de la población, alegan que a pesar de haber obtenido la mayoría de votos, esto se logró por la compra de los mismos y por lo tanto el ganador tampoco está legitimado para gobernar. En este caso es tan bajo apoyo con que cuenta este sector que las acciones de gobierno se van a poder implementar de inmediato, pero ya se está viendo desde la toma de protesta que diversos grupos seguirán sustentando sus acciones en contra del gobierno en esta supuesta falta de legitimidad, como un importante grupo que hizo diversas acciones muy violentas en contra de las fuerzas de seguridad.

En la historia reciente de México dos presidentes han sido acusados de carecer de legitimación al asumir el cargo de forma relevante: Carlos Salinas 1988, y Felipe Calderón 2006. Dos historias cercanas en el tiempo, alejadas por las circunstancias. No contemplamos en este rubro al recién nombrado Presidente Peña Nieto porque las acusaciones de ilegitimidad son muy limitadas y al parecer se irán volviendo intrascendentes.

Considero que la falta de legitimación de la que se acusó y aún se acusa a Carlos Salinas es referente al primer rubro al que me referí párrafos atrás, a la legitimación que aporta la simple suma de los votos. A las autoridades electorales se les acusó de haber dado por vencedor a aquél que no obtuvo el mayor número de votos, y la alegada caída del sistema del conteo de votos no permitió ni a acusados ni a acusadores probar su dicho. Unos argumentando que las cifras oficiales no reflejaban el número de votos reales emitidos en las urnas, y otros alegando que sí lo eran, pero ninguno de los dos con elementos suficientes para probar sus dichos. Por ello vale la pena recordar

que las posturas más conservadoras, más medidas, más cuidadosas del devenir de México proponían repetir el proceso.

Un célebre discurso emitido en la ceremonia de toma de protesta de Carlos Salinas ante el Congreso de la Unión lo acusó de estar ilegitimado para acceder al cargo de origen y que esa ilegitimidad permanecería *hasta el fin de los tiempos*: “El origen del nuevo gobierno y de su presidente es y será ilegítimo hasta el fin de los tiempos. Sin embargo, existe la posibilidad de que las acciones del gobierno de facto puedan legitimarse en el ejercicio del bien común”.<sup>15</sup> No hemos llegado al fin de los tiempos, espero que no, pero lo que sí es un hecho es que no hay foro en el que se pare hoy día Carlos Salinas, aún después de tantos años de haber terminado su mandato, sin que siga cargando con ese peso de haber gobernado sin acreditar haber contado de inicio con la legitimidad más esencial, la de haber obtenido el mayor número de votos.

Es de llamar la atención cómo el ex presidente Salinas, por años y años después de haber dejado su cargo, ha dedicado mucho tiempo, foros, textos, entrevistas, charlas y demás presentaciones públicas en manifestar las bondades de su gobierno, pero se pierden en el vacío que genera el fantasma de la ilegitimidad que siempre le persigue. Por ello nos permitimos afirmar, que cuando el acceso al poder carece de la más elemental de las ilegitimidades, ésta no se va a obtener ni con un buen ejercicio de gobierno. Ya que admitimos que analizando rubro por rubro la presidencia de Salinas, hay muchas cosas que valoramos positivamente.

El segundo presidente de nuestra época reciente, también atacado de falta de legitimidad derivada de las elecciones lo fue Felipe Calderón, en el 2006. Sin embargo la falta de legitimidad que se le achacaba al inicio de su mandato era de naturaleza distinta a la analizada anteriormente. En apariencia el ataque era el mismo, se le acusaba de no haber obtenido el mayor número de votos, pero ante esta acusación la respuesta fue muy distinta.

Una autoridad electoral independiente al gobierno no alegó caída del sistema alguna, sino que manifestó tener los elementos para acreditar que el candidato vencedor sí había obtenido la mayoría de votos y así lo hizo público, tal vez este fue el mayor de los errores que generaron tan grave

<sup>15</sup> Vicencio Tovar, Abel. Discurso pronunciado el 1° de diciembre de 1988, siendo coordinador del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, en la sesión de toma de Protesta de Carlos Salinas de Gortari como Presidente de la República. Tomado de [http://blog.maquiuo.org.mx/1999\\_02\\_01\\_archive.html](http://blog.maquiuo.org.mx/1999_02_01_archive.html), el día 29 de enero de 2012.

conflicto, que al hacerlo público no se hizo con la claridad suficiente y con muchos errores de comunicación y de información oportuna, pero a fin de cuentas sí se dio a conocer la información necesaria para todo aquél que quiso acceder a ella.

Y un Tribunal que actuó dentro del margen de la ley y con alta responsabilidad avaló el resultado de la autoridad electoral con los elementos que la primera autoridad le proporcionó oportunamente. El problema es que no convenció a un gran número de electores y actores políticos.

Es decir, el problema de legitimidad del Presidente Calderón fue fruto de una circunstancia muy distinta a la del presidente Salinas a pesar de que la acusación era parecida. Se trató de un problema de legitimación de inicio del mandato del Presidente Calderón derivado de la *percepción* de un importante sector de la población. No será tema de este artículo referirme a qué dio origen esa percepción porque nos desviaríamos del tema central, son muchas y muy diversas las circunstancias, pero hemos de aceptar en este análisis que entonces la falta de legitimación se dio de origen.

Sin embargo este segundo tipo de ilegitimidad de origen sí se puede revertir con el ejercicio del cargo, la primera no. De ahí que esa acusación de que Salinas sería ilegítimo hasta el fin de los tiempos, no pudo haber sido más certera, y la sigue padeciendo el ahora ex presidente, aún después de haber dejado su cargo hace ya varios años. Pero en el caso del Presidente Calderón las cosas han cambiado, dos razones analizadas me permiten llegar a esta conclusión. La primera, los índices de aceptación del Presidente Calderón con que cuenta entre la población mexicana. Para agosto de 2011 era del 63% según encuesta del Periódico *Reforma*,<sup>16</sup> con una calificación de 6.7, sobre 10.<sup>17</sup> Y para noviembre del 2012, fecha en la que entregó su encargo, el nivel de aceptación presentado fue de 7.2 sobre 10, según Encuesta Nacional 2012 elaborada por el Gabinete de Comunicación Estratégica.<sup>18</sup>

<sup>16</sup>. Periódico *Reforma*, edición impresa del 1° de agosto del 2011, Primera Plana.

<sup>17</sup>. El Presidente Norteamericano George Bush a un año de dejar el cargo contaba con un índice de aprobación del 45%, el Presidente Obama del 43% también a un año de terminar su primer periodo. En el mismo quinto año Zedillo contaba con el 64% y Fox con el 59%. El Presidente Salinas hemos de reconocer, contaba con una sorprendente gran aprobación cercana al 80%, pero si aplicamos lo dicho por Vicencio Tovar en el discurso citado, se pudo haber cumplido la hipótesis de que lo que se legitimaría son las acciones de gobierno, no el gobierno mismo.

<sup>18</sup>. Encuesta Nacional 2012 de Gabinete de Comunicación Estratégica (GCE). Consultada en [http://www.gabinete.mx/drupal/sites/default/files/encuesta\\_nacional/2012/encuesta\\_gce\\_nacional\\_2012.pdf](http://www.gabinete.mx/drupal/sites/default/files/encuesta_nacional/2012/encuesta_gce_nacional_2012.pdf), el día 8 de diciembre de 2012.

Y en segundo término un análisis somero de las reformas en materia electoral que se han tratado en el Congreso desde la elección presidencial.

La elección del Presidente Salinas dio origen a una reforma electoral de gran calado que derivó en la creación del Instituto Federal Electoral, como un órgano independiente del gobierno, alejándose de la figura como máxima autoridad electoral en México que lo era el Secretario de Gobernación. Y con la creación del IFE se establecen una serie de reglas que garantizaban el ejercicio realmente democrático en las elecciones. Esa misma reforma fue derivando con el paso de los años en la depuración del código electoral, y la creación de un sistema de defensa de derechos electorales que terminó en la creación de un tribunal electoral poderoso e independiente.

Posterior a las elecciones del Presidente Calderón ni el partido vencedor ni los vencidos han promovido reforma alguna que tenga que ver con corregir aquello que se le achacaba como el origen de su ilegitimidad. No ha habido reformas que modifiquen sustancialmente el sistema de la cuenta de votos, que es a lo que se refería la célebre frase del voto por voto, casilla por casilla, sólo se identifica una que no resulta sustancial sino más bien formal: la reforma al COFIPE que se refiere a que cuando la diferencia entre los dos primeros contendientes sea inferior a los votos nulos se deberán abrir los paquetes electorales para un recuento de votos. Otra consecuencia directa del conflicto pos electoral del 2006 la constituyó el cambio de Consejeros Electorales, pero se trató de un cambio de personas que siguen trabajando bajo el mismo esquema que los anteriores miembros de Consejo General del IFE.

En contraste sí que ha habido todo tipo de reformas y propuestas de reformas que reglamentan y reglamenten el uso de los medios de comunicación, que a la larga son quienes generan la percepción de la gente. Y también se han establecido criterios claros para el tribunal electoral cuando se pueda alegar la nulidad abstracta, es decir se ha solidificado el criterio por medio del cual se desechó el recurso legal interpuesto en contra del resultado electoral de las elecciones presidenciales, por Andrés Manuel López Obrador y que derivó en la entrega de la constancia de mayoría al actual presidente Felipe Calderón.

Para poner en tela de juicio el actual sistema de organización electoral y de impartición de justicia en la materia deberemos partir de la realidad de que las autoridades emanadas en los recientes procesos electorales tanto locales como federales, surgen lo suficientemente legitimadas para su correcto ejercicio de funciones. Las sentencias judiciales definitivas, como suele ser

no dejan contentas a todas las partes, pero a pesar de declaraciones sobre todo de índole mediática, a final de cuentas son aceptadas por todas las partes, lo cual otorga suficiente legitimidad a la autoridad electa mediante un proceso electoral. Por ello esa tela de juicio debe ser muy relativa.

Al hablar de legitimidad en el ejercicio, es común que hoy en día nos encontremos con diversas circunstancias que parecieran afectar la legitimidad de las actuales autoridades en la mayoría de los países del mundo, pero que un buen análisis no nos permite confundir estos retos en el ejercicio del poder, con la falta de legitimidad, me refiero entre otros a las crisis económicas, los problemas de seguridad que como en el caso de México, Colombia o Centroamérica se han vuelto torales; o situaciones más específicas como la falta de empleo que en España se ha vuelto un problema de graves dimensiones y por el que se cuestiona cotidianamente a su gobierno.

Pero entendemos que esta falta de legitimidad no le toca a los sistemas electorales restituirla, aunque sí cargan con el peso del descrédito. La falta de confianza en un presidente saliente se puede trasladar al entrante, y si un sistema electoral no funciona bien, esto puede darse con más facilidad. En México, sin empacho alguno y con un simplismo irresponsable hay quien habla del “PRIAN” haciendo referencia a los dos principales partidos políticos, el PRI y el PAN, como si se trataran de lo mismo. La situación descrita abona para que en un buen sector de la gente esta afirmación absurda, tenga buena acogida.

#### **4. Los tribunales federales como última instancia**

Una de las mayores preocupaciones de “des federalizar” la organización de las elecciones como la justicia electoral se refiere al problema del centralismo. Al formar México una Federación, en primera instancia lo más deseable es que sean las entidades federativas quienes resuelvan la mayoría de los problemas que en sus demarcaciones surjan, sean éstos de la índole que sea.

Búsqueda de recursos, impartición de justicia, elección de sus autoridades, incremento de su economía, problemas sociales, desarrollo económico, en fin todos los rubros que implican el buen desarrollo de una demarcación, lo más deseable es que sean resueltos por las autoridades locales.

Sin embargo desde la época de la Colonia, en la que imperó un centralismo a ultranza no hemos podido desprendernos de él y se ha convertido

en un lastre en el desarrollo. La torre donde se alojan las oficinas que administran la mayor riqueza natural de México, el petróleo, se encuentra en la capital del país donde no se explota ni una gota de ese hidrocarburo. La Secretaría de Marina se encuentra también en la Ciudad de México a más de 300 kilómetros de distancia de la playa más cercana. Cientos de oficinas y dependencias gubernamentales podrían funcionar en muchas de las poblaciones del interior del país pero tercamente se les ha dejado o se ha insistido en emplazarlas en la capital del país. Organismos que controlan servicios de salud, de cultura, de administración, de procuración de justicia, entre muchos otros podrían funcionar en otras partes del país, pero se les ha dejado en el centro, siguiendo esta indeseable tradición. Y esa situación se repite en la iniciativa privada también, cualquier empresa que en México quiera destacar no puede omitir su presencia en la Ciudad de México. Deberíamos aprender de la nación mejor desarrollada de Europa, Alemania, que basa gran parte de su desarrollo precisamente en un esquema que en todos los rubros de desarrollo, se aleja del centralismo.

Estamos convencidos de que la autonomía estatal en teoría debe ser la fórmula de desarrollo regional. Alemania, como dijimos nos da cuenta de ello, una de las principales economías del mundo no cuenta con los enormes núcleos de población que tenemos en México y sus regiones son muy autónomas.

Sin embargo tampoco podemos ser omisos en tomar en cuenta que muchas de las facultades de autonomía, lejos de favorecer el sano desarrollo, se han aprovechado en México para favorecer a los detentadores de esa "autonomía" por encima de los intereses de la mayoría. Cacicazgos centenarios, falta de transparencia en todos los rubros, falta de rendición de cuentas, falta de capacidad, en fin, muchos problemas por todos conocidos, han hecho que la autonomía estatal en muchos casos lejos de favorecer el desarrollo de los estados, ha implicado su freno.

Alegando defensa de la autonomía estatal, se han llegado a cometer los más grandes abusos que se han cometido en contra de la demarcación que se dice defender.

Dentro de este contexto en el que en teoría la autonomía de las entidades es lo más deseable, pero en la práctica se ha enfrentado a problemas serios de resolver, es como debemos analizar la posibilidad de que la organización de las elecciones y el sistema de impartición de justicia electoral, sigan desarrollando a nivel estatal, o sean de índole federal.

Algunos institutos electorales son cooptados por el gobernador del esta-

do, y cuando esto se denuncia, se alega que no se debe criticar al instituto en cuestión porque es “autónomo” como el Estado al que pertenece.

En materia específica de impartición de justicia tenemos el ejemplo que la impartición de justicia penal y civil, representan en materia de las competencias estatales y federales desde hace muchos años. Juicios en los que se dirimen intereses privados como de relaciones familiares o de contratos incumplidos, que son de competencia local, acaban siendo resueltos en definitiva por tribunales federales a través del juicio de amparo. No es extraño que un abogado litigante eficaz, comience su demanda y dirija su desahogo de pruebas no para convencer al juez de primera o de segunda instancias, sino para ganar el juicio en Amparo, donde a final de cuentas será emitida la sentencia que le dé o no la razón a su cliente. Conoce los criterios jurisprudenciales, o las tendencias de los jueces federales y en función de ello litiga desde el inicio del procedimiento. Así las cosas el juez “competente” en realidad se convierte en una mesa de desahogo de pruebas y de fijación de la litis, la cual se dirimirá en definitiva hasta el nivel federal.

La impartición de justicia electoral ya tiene un importante camino andado, pero comparada con otras ramas del derecho procesal, es todavía muy joven. Hoy ponemos sobre esta mesa de reflexión la conveniencia o no de que siga siendo una justicia electoral local la competente en los procesos electorales locales... pero es un tribunal federal el que tiene la última palabra.

Lo deseable, inclusive lo políticamente correcto es sostener que también las competencias jurisdiccionales deben seguir siendo locales, pero si en realidad es un tribunal federal quien tiene la última palabra en fase de revisión, ¿no valdría más la pena saltarse, (por decirlo de alguna manera) la fase local?

Yo creo que no, que el desarrollo de México depende de un desarrollo vigoroso de los tres órdenes de gobierno a nivel estatal, y entre éstos la justicia y en específico la justicia electoral debe recorrer un camino de autonomía y sana independencia, del centro, pero también de los poderes locales. Considero que lo más sano es que en cada uno de los estados exista un poder judicial electoral fuerte, que se pueda imponer con fuerza legal y autoridad moral suficientes para que sea reconocido y respetado por actores electorales y población en general.

El que todas las sentencias de los tribunales locales sean revisables por el tribunal federal no abona en el sentido antes descrito. Al parecer todavía no es costumbre generalizada que la mayoría de los juicios que empiezan a nivel local electoral terminen en el tribunal federal. Pero de no acotarse

su acceso al mismo, podríamos encontrarnos en una situación similar a la descrita en la materia civil, en la que más del 80% de los juicios terminan siendo ventilados ante tribunales federales, sobre cargando a éstos de trabajo y dejando a los tribunales locales, como se dijo en líneas anteriores como simples tramitadores de juicios que en realidad serán resueltos en definitiva por instancias “superiores”, cuando en realidad no son instancias de mayor jerarquía, sino de ámbitos distintos.

Por ello consideramos que la opción es que los tribunales federales electorales continúen con su naturaleza revisora de la actuación de los tribunales locales pero en casos de excepción, que no todos y cada uno de los juicios que se inician ante tribunales electorales locales sean de la competencia revisora del tribunal federal. Eso deslegitima a los tribunales locales.

Por ello considero conveniente que se fijara en la ley que la intervención del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se diera cuando en la resolución del juicio del que se trate, implicara una interpretación directa o la aplicación directa de un artículo constitucional en materia electoral. Tal y como se acotó la intervención directa del pleno de la corte para asuntos jurisdiccionales que suelen ser materia del fuero común. Ello con la intención de acotar el acceso a la justicia federal electoral para casos de excepción, porque si no se repetirá la figura como la expuesta en materia civil en la que quien siempre termina impartiendo justicia en cuestiones de competencia local, son los tribunales federales.

En resumen. Los debates en torno a la mejora del ejercicio de las autoridades electorales son siempre valiosos, más tratándose de autoridades que han logrado en poco tiempo la consolidación del inicio de una democracia incipiente en México, y que por su corta edad y por el dinamismo de los fenómenos electorales, requiere de una revisión constante. La intención del suscrito en este artículo fue la de abonar cuatro aspectos generales que considero indispensables de tomar en cuenta para tomar las decisiones en torno a posibles modificaciones o ratificaciones del sistema electoral actual. Los anteriores rubros tratados intentan ir generando una base de ejes rectores a los que respondan cualquier modificación en esta materia, ya que lamentablemente en varias ocasiones las reformas electorales, han respondido a casos coyunturales, muchas veces pasajeros.



# · PARTE QUINTA ·

PODER LEGISLATIVO

*reflexiones sobre*  
· DERECHO ELECTORAL ·





UNIDAD DE EVALUACIÓN Y CONTROL (UEC)  
DE LA COMISIÓN DE VIGILANCIA DE LA  
AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN  
DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

*Alejandro Romero Gudiño*

BASES PARA UN SISTEMA NACIONAL ELECTORAL

**Introducción**

En los países cuyos procesos electorales funcionan dentro del marco de la democracia representativa, la normalidad es una actitud de los actores electorales principales: los dirigentes de los partidos políticos, los candidatos a puestos de elección popular y los militantes más activos, ellos consideran que si bien el proceso electoral es trascendente para el cambio republicano de gobernantes, las elecciones son una serie de actos jurídicos que se consumen cuando la autoridad competente dice quién y/o quiénes ganaron las elecciones.

A partir de ese momento, los gobernantes electos y los perdedores modifican sus expectativas de acción para el futuro inmediato: quienes ganaron una posición en el gobierno (Poder Ejecutivo), dedicarán sus afanes a la integración del Gabinete respectivo y elaborarán los planes inmediatos para la actividad gubernamental; quienes ganaron escaños en las cámaras de Diputados o de Senadores, o sus equivalentes se dedicarán a elaborar las agendas legislativas y el papel que ellos como miembros del partido en el gobierno o de la oposición se encuentra en aptitud de realizar, incluyendo las alianzas y otros quehaceres políticos propios de su origen popular.

El tema de las elecciones queda en el pasado y en el futuro, pues las próximas elecciones pueden dar resultados distintos.

En el juego democrático electoral el triunfo de un partido no implica de ninguna manera el establecimiento de un gobierno autoritario permanente.

En México, los académicos y los analistas han observado, descrito e interpretado los procesos políticos desde un punto de vista crítico tomando como referencia los marcos teóricos y las experiencias políticas prácticas de los países con democracias funcionales centenarias o con las transiciones democrá-

ticas exitosas, las más influyentes en nuestro país son: la que se diseña constitucionalmente desde la ocupación militar en 1949 a la República Federal de Alemania; y, la denominada transición democrática española que tras la muerte de Franco 1975 permitió un acuerdo de todas las fuerzas políticas existentes y latentes surgir democráticamente tras treinta años de fascismo caudillista.

En estos análisis y estudios, los resultados sobre la experiencia política mexicana de 1977 a la fecha son negativos, lo cual es obvio si insistimos en cruzar la realidad con modelos democráticos funcionales.

Por ello, consideramos pertinente y necesario plantear nuevas hipótesis para comprender mejor lo que sucede en nuestro país en materia electoral.

Entendemos que la Normalidad Electoral es la legalización Judicializable por lo siguiente: Los actores políticos principales dirigentes de partidos y sus candidatos a puestos de elección popular y en las últimas fechas a la elección y/o designación de las propias dirigencias partidistas, consideran que es la ley la que aplicada correctamente puede conseguir el establecimiento de una democracia electoral funcional, lo que como es obvio, no se da ni se dará mientras los propios actores políticos no acepten los resultados dados de acuerdo a la legislación vigente, por ello, la necesidad de modificarla permanentemente, incluyendo los artículos respectivos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En este contexto, la función jurisdiccional tiene un amplio espacio, pues quienes pierden, consideran que su derrota se debió a actos ilegales de sus contrarios, por lo que recurren y/o impugnan los actos así calificados, para que sean los jueces quienes determinen en sus sentencias los resultados electorales, aunque éstas sean *sui generis*, como es el caso de la Declaración de Validez de la Elección y la de Presidente Electo respecto del candidato que hubiere obtenido el mayor número de votos.

Sentencias definitivas que no son aceptadas por algunos candidatos perdedores quienes califican a todos y cada uno de los pasos complicados procesos electorales como espurios. Enjuiciamiento que incluye a los ciudadanos responsables que actúan como funcionarios en las casillas, así como a los observadores de buena fe. Lo sorprendente es, que estas actitudes una vez expresadas por el candidato perdedor tengan eco en amplios sectores ciudadanos, incluyendo los espacios académicos, sociales y aún gubernamentales.

Por estos motivos, entre otros muchos, consideramos que quienes estudiamos con pretensiones académicas y aún científicas la democracia electoral debemos plantear nuevas hipótesis que nos permitan elaborar teorías

sociológico-político-jurídicas surgidas de nuestras circunstancias actuales e históricas recientes.

El segundo tema debe estudiarse preponderantemente con categorías jurídicas, ya que la convivencia correcta entre los órganos de autoridad federales y estatales radica en la definición clara de las competencias y en el respeto irrestricto a la legalidad de las mismas.

En México, el presidencialismo post revolucionario, en 1930 se vinculó al desarrollo de la organización política de los grupos sociales mayoritarios, campesinos y obreros fueron la base del poder social del presidencialismo hasta mediados de la década de los años 70's. Esta coyuntura política-jurídica, permitió que la modernidad se identificara con concentrar competencias en el Poder Ejecutivo Federal, en detrimento de las competencias de los gobiernos de las entidades federativas. Es decir, un proceso distinto al diseñado en una Constitución Política Federal, en donde los espacios de la competencia residual a las entidades es más amplio que el que se determina al gobierno Federal.

Sobre la concentración de competencias en los entes federales se han escrito múltiples interpretaciones, tanto a favor como en contra. Sin embargo puede decirse, que quienes propician la concentración de facultades en órganos federales sostienen sus puntos de vista en tres elementos: El primero, considera que los funcionarios de las entidades federativas están menos capacitados profesional y técnicamente para tomar decisiones complejas; segundo, que éstos están presionados por las autoridades locales, especialmente los gobernadores y los presidentes municipales de municipios prósperos y ricos; y, experiencia de las últimas décadas, es que los funcionarios de los estados son menos honestos que los de la Federación.

Independientemente de la opinión que nos merezca cada uno de estos elementos, tratándose de temas electorales democráticos, queda claro que concentrar facultades y sobre todo imponerlas de manera vertical es contrario a cualquier afán democrático representativo. La democracia para serlo, debe venir de la sociedad hacia el gobierno.

De igual manera el federalismo no puede identificarse con la concentración de facultades, como las electorales, que por su propia naturaleza de participación política activa debe quedar en las localidades y por tanto en los municipios y en las entidades federativas que los integran. La competencia federal sólo debe permanecer como garante de la libertad de los ciudadanos y la equidad en las contiendas electorales, así como, en aquellas materias,

que, también por su naturaleza jurídico-administrativa de carácter nacional, deben ser concentradas en órganos federales.

### **a) Antecedentes de la nacionalización o federalización electoral**

A pesar de que en la Constitución mexicana el país se concibe como una federación, es indudable que el Estado mexicano ha sido eminentemente centralizado. A partir de ello, las políticas públicas han favorecido el tratamiento de los problemas y la organización del gobierno con base en programas sectoriales, que encuentran su congruencia a nivel nacional o regional, pero que la descuidan en el ámbito local.

En términos político territoriales, México ha transitado por dos grandes procesos, el primero que va desde la independencia y abarca el siglo XIX y la primera mitad del siglo XX. En él se partió de una estructura regional y se llegó a la construcción de una nación de corte centralista. El segundo proceso inició a mediados del siglo pasado y aún continúa. Éste implicó transitar hacia un federalismo, que si bien no ha culminado, se ha marcado como el camino a seguir.

Con la independencia, México tomó un esquema regional y local, donde el municipio permitía la conservación de los poderes locales, en detrimento de un gobierno federal.

Las primeras leyes electorales del siglo XX, en 1911 y 1918 siguieron un esquema descentralizado que dejaba en los poderes locales las tareas relativas a la organización, ejecución y evaluación de las jornadas electorales.

Después vino un periodo en el cual el Estado mexicano transitó hacia un esquema centralista, presidencial y corporativo.

Entre los años 1920 y 1940 se cimentó la estabilidad política, en un marco donde las elecciones, más que para elegir representantes, servían para dar el aval ciudadano al sistema y, por tanto, la organización y evaluación de la jornada electoral no eran temas de discusión.

El primer paso hacia el federalismo electoral se dio con la ley electoral de 1946, donde se establece el ámbito de competencia de las autoridades federales y se hace la diferencia con las locales. Queda en manos de las primeras la atribución de elaborar el padrón de electores y la facultad de calificar los comicios. Los estados, por su parte, mantuvieron autonomía suficiente para establecer modalidades político-electorales específicas, es decir, quedó en los congresos locales la definición de los modelos de representación municipal.

Mientras el gobierno mexicano estuvo bajo la hegemonía del PRI, el federalismo no se veía como necesario, pues los poderes locales se subordinaban al central; no había gobiernos divididos y los órganos electorales formaban parte del mismo sistema. La falta de competitividad política, la falta de credibilidad en las autoridades electorales y el conformismo ciudadano hacían del tema electoral un elemento tangencial en la agenda política.

En 1996 vino una segunda reforma importante en materia electoral, en ella se asienta una supremacía de la federación sobre los Estados. Sin embargo, se introdujo una serie de principios rectores en materia electoral para sus legislaciones electorales estatales.

Lo anterior establecía una base federal común, sin dejar de lado una cierta autonomía estatal, demostrando que el federalismo es un instrumento de gran importancia para superar los desequilibrios y las omisiones que conllevan la unificación y la integridad nacional.

## **b) Reforma del estado y federalismo electoral**

Hemos analizado cómo la coexistencia de estructuras y autoridades electorales locales y federales ha conducido a una gran diversidad de retos, entre los más significativos se encuentra el de la periodicidad, que tiene su reflejo en los tiempos establecidos para cada jornada electoral.

En este sentido, antes de la reforma electoral de 2007, el país estaba sujeto a múltiples calendarios. Cada entidad, tenía la facultad soberana, a través de sus congresos locales, para fijar libremente sus calendarios electorales, lo que provocaba que en el país se presentaran al menos siete elecciones diferentes cada año.

La reforma al artículo 116 de noviembre de 2007 obliga a los institutos electorales locales a celebrar las elecciones de gobernadores, de las legislaturas y de miembros de los ayuntamientos, el primer domingo de julio del año que corresponda. Esta reforma avanza en resolver el problema de la heterogeneidad de las fechas electorales.

Paralelamente, la coexistencia de estructuras administrativas y logísticas electorales tanto federales como locales en cada una de las entidades y de los 300 distritos electorales, multiplica la carga administrativa y el costo del aparato electoral.

El federalismo electoral se encuentra ante un dilema. Por una parte, la Constitución garantiza la autonomía de las entidades federadas y por lo tanto su derecho a fijar los procedimientos electorales, nombrar autoridades, fijar fechas de los comicios y fiscalizar los recursos y resultados electorales. Por el otro extremo resulta evidente la disfuncionalidad de la coexistencia de autoridades electorales locales y federales por las razones antes expuestas.

Para superar esta dicotomía, la reforma electoral de 1996, en particular la reforma constitucional al artículo 116 significó un avance en la homologación de las legislaciones electorales estatales y con respecto de la ley federal; la nueva reforma de 2007 ratificó aquella homologación, sin embargo, en concordancia con la soberanía estatal, prevalece un cierto grado de heterogeneidad.

Con motivo de la llamada "Reforma del Estado de 2007", impulsada por el Congreso de la unión, varios partidos políticos propusieron la desaparición del Instituto Federal Electoral (IFE), que sería sustituido por el "Instituto Nacional Electoral", (INE). Dicha propuesta no prosperó, debido principalmente al descontento que provocó entre los miembros de los institutos electorales estatales y en el círculo de los gobiernos locales, que sintieron amenazada su autonomía y libertad de acción electoral.

La propuesta para la creación del INE, además de eliminar al cuestionado IFE, pretendía evitar la duplicidad de funciones y aparatos burocráticos (estatal y federal) existentes en todas las entidades, lo que encarece el costo de las elecciones, burocratizándolas, sin que esto se traduzca en mayor credibilidad en los comicios. La formación del INE se proponía mediante la firma de convenios con las autoridades estatales (esto ya se da en otros ámbitos como en la Ley de Coordinación Fiscal). En aquella propuesta, los estados mantendrían su potestad para determinar el número de sus distritos locales para la elección de diputados de mayoría relativa, de representación proporcional y para definir las dimensiones de sus congresos locales, la fijación de las fechas para la celebración de los comicios y la duración de los periodos de los ayuntamientos, así como las características de su legislación electoral local.

El rechazo de las autoridades electorales locales ante la posibilidad de creación del INE tiene en primer lugar una razón política primaria: evitar su desaparición. Además, las autoridades electorales de los Estados defienden la autonomía e independencia que hoy les confieren las constituciones locales para organizar y fiscalizar los procesos electorales estatales y municipales.

Como resultado de este debate, en el artículo 41 de la Constitución reformada en 2007, se lee que el IFE "asumirá mediante convenio con las au-



toridades competentes de las entidades federativas que así lo soliciten, la organización de procesos electorales locales, en los términos que disponga la legislación aplicable”. De la misma manera, el artículo 116 reformado señala obligatoria la coordinación entre el Instituto Federal Electoral y las autoridades electorales locales en materia de fiscalización de las finanzas de los partidos políticos.

A pesar de haber fracasado la iniciativa para la inclusión del INE en la Reforma Electoral, los presidentes de los organismos electorales publicaron a fines de 2007 un desplegado listando sus reivindicaciones, entre ellas que en la legislación secundaria quede establecido, en forma expresa, que las relaciones entre el IFE y los organismos electorales locales serán de coordinación y cooperación y no de subordinación.

Una razón más de fondo en este diferendo se encuentra en la defensa que las autoridades locales hacen de las tesis federalistas consagradas en la Constitución; esto es, se defiende la integridad de una: “República representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación”.

La Reforma Electoral de 2007 abordaba los problemas de los gastos de campaña, regulándolos y el de la intervención de agentes externos en los procesos electorales, impidiendo la compra de medios. Falta corroborar que la nueva letra constitucional se convierta en práctica política.

### **c) Ámbito jurisdiccional**

Aun cuando el derecho es uno, la ciencia del Derecho, como las demás disciplinas científicas, de manera convencional, divide la “realidad jurídica” en áreas o ramas para su estudio, una de las cuales, corresponde al Derecho Electoral, disciplina jurídica autónoma que, en nuestro concepto, puede definirse en los siguientes términos:

*Derecho electoral:* es la rama del derecho que comprende el conjunto de normas jurídicas, principios, valores y reglas de organización y procedimentales, que regulan el ejercicio de los derechos político-electorales y de participación de democracia directa, individuales y/o colectivos; la organización de las elecciones y de los procedimientos de participación directa de los ciudadanos en el ejercicio del poder público, de los organismos que tienen a su cargo la organización de los procesos electorales y del control de la constitu-

cionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, y del sistema de medios de impugnación para garantizar la plena vigencia de dichas normas, principios, reglas y valores.

Dentro de la amplia gama de aspectos que comprende el derecho electoral, nos hemos ocupado del examen particular de los órganos de gobierno encargados del control de la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales; de manera más específica, de establecer, a partir del análisis del orden jurídico mexicano, la existencia de un sistema nacional de principios rectores de la función jurisdiccional electoral.

Sobre este particular, encontramos que, desde un punto de vista de la teoría de la diferenciación funcional, la función jurisdiccional electoral es una función del Estado, o más propiamente de los órganos de gobierno, esencialmente jurídica, de aplicación de normas y de carácter jurisdiccional. Así, a partir de este criterio, la función jurisdiccional electoral es aquella actividad desarrollada por los órganos de gobierno, destinada a la resolución de controversias en materia electoral, mediante la aplicación de normas de carácter general a un caso concreto.

El ejercicio de la función jurisdiccional electoral encuentra sus antecedentes en la implantación de los parlamentos frente al despotismo del absolutismo monárquico, órgano que, con base en la teoría de la división de poderes, la calificación de la elección de sus miembros corría a cargo de los propios integrantes del Parlamento u órgano legislativo, cuyas resoluciones se revestían más de formas políticas que jurídicas (calificación política); esto es, la solución de las controversias electorales se regía conforme a los principios rectores de los órganos deliberativos o legislativos, no jurisdiccionales, aunque se tratara de actos concretos que, materialmente, se constituían en jurisdiccionales.

Dicho sistema se mantuvo en nuestro país, con algunas excepciones, hasta el año de 1996, mediante la consolidación del proceso de judicialización de las controversias electorales.

Con el cambio de sistema de solución de los conflictos electorales, esto es, al transitar de un modelo de autotutela o de calificación política, a un modelo de solución jurídica no política, con la intervención primordial de un órgano preponderantemente jurisdiccional adscrito al Poder Judicial (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación), cambiaron igualmente, los principios rectores para la solución de conflictos electorales.

Como el Instituto Federal Electoral, es un órgano esencialmente administrativo, encargado de la organización de las elecciones a nivel federal,

conservó atribuciones para resolver, en primera instancia, algunas controversias relacionadas con el desempeño de órganos inferiores de dicho Instituto, conforme al criterio de diferenciación funcional, para los fines de esa tarea, se encuentra sometido a los principios rectores de la función jurisdiccional electoral del nuevo sistema de solución de conflictos electorales.

En este sentido, la reforma de 1989-1990 crea el Tribunal Federal Electoral como un avance importante en materia de justicia electoral. La reforma le imprime un carácter autónomo, le otorga mayor firmeza jurídica a sus resoluciones y en general dota de un mayor rigor técnico-jurídico al procedimiento contencioso. De esta manera, el órgano encargado de la justicia electoral, en una de sus modalidades, transita de ser un órgano estrictamente administrativo a otro con capacidad jurídica de más amplio alcance.

Una vez publicado el COFIPE se procedió a dar los pasos subsecuentes para la preparación del proceso electoral de 1991. En materia de justicia electoral, el 3 de octubre de 1990 se publicó el Decreto presidencial que designaría a los integrantes del Consejo General del Instituto Federal Electoral y a los Magistrados del Tribunal Federal Electoral. La ceremonia de protesta de los magistrados e instalación del Tribunal se realizó el 11 de octubre de 1990. La instalación correspondió a la Sala Central del TRIFE, que a su vez tenía su sede en la Ciudad de México y que constituyó la cabecera de la primera circunscripción plurinominal. A partir de ese momento se integraron las Salas Central y Regionales, con el siguiente listado de magistrados y en el orden subsiguiente:

- La Sala Central estuvo integrada por el magistrado: José Fernando Franco González Salas, como presidente de la misma, y los magistrados José Luis de la Peza Muñoz Cano, Cipriano Gómez Lara, Daniel Mora Fernández y Ernesto Javier Patiño Camarena, como propietarios y Víctor Carlos García Moreno y Jesús Orozco Henríquez como magistrados suplentes.
- La Sala Regional con sede en Durango estuvo conformada por: Juan Ángel Chávez Ramírez como presidente y los magistrados Flavio Galván Rivera y Francisco Orrante Ontiveros como propietarios y Roberto Flores Lavín como Magistrado suplente.
- La Sala Regional en Xalapa tuvo a José Fernando Ojesto Martínez Porcayo como Presidente y a los magistrados Francisco Loyo Ra-

mos y Rodolfo Jorge Ortiz Escobar como propietarios y a Jorge Schleske Tiburcio como magistrado suplente.

- La Sala Regional en Guadalajara fue encabezada por Sócrates Eloy Gutiérrez Velasco como presidente y los magistrados Ángel Rafael Díaz Ortiz y Gabriel Gallo Álvarez como propietarios, así como Jaime Cedeño Coral como magistrado suplente. La quinta y última Sala Regional del Tribunal Federal Electoral asentada en Toluca estuvo dirigida por Edmundo Elías Musi como presidente y por los magistrados propietarios Juan Manuel Mendoza Chávez y Jorge Sánchez Cordero Dávila.

Como se sabe, la primera circunscripción comprendería los casos correspondientes al Distrito Federal y a los estados de Puebla y Tlaxcala; la segunda, a Aguascalientes, Chihuahua, Coahuila, Durango, Guanajuato, Hidalgo, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas; la tercera circunscripción abarcaría Campeche, Chiapas, Nuevo León, Quintana Roo, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y Yucatán; la cuarta circunscripción se integraba para cubrir los estados de Baja California, Baja California Sur, Colima, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Sinaloa y Sonora. Finalmente, constituyeron la quinta circunscripción de Guerrero, México, y Oaxaca.

Esta etapa sería complementada con las reformas de 1993, que al contemplar la desaparición de la autocalificación de las elecciones para los miembros del Congreso de la Unión, amplía en consecuencia las facultades de los órganos del Instituto Federal Electoral para declarar la validez de las elecciones y hacer del Tribunal Federal Electoral la máxima autoridad jurisdiccional en la materia, en donde la solución de controversias juega un papel central en la generación del ambiente de confianza política e institucional indispensable para dotar de estabilidad y legitimidad al conjunto del sistema político.

Aunque las reformas constitucionales y legales de 1993 y 1994 establecieron un clima favorable para las elecciones federales del propio 1994, al grado que puede afirmarse que hasta esa fecha fueron las menos cuestionadas en la historia de nuestro país, bastó que concluyeran para que diversos actores políticos reclamaran la asunción de nuevas reformas, fundamentales dirigidas a garantizar la equidad en las contiendas electorales, con especial referencia al financiamiento de los partidos políticos, al acceso a

los medios de comunicación y a la conformación de la autoridad electoral encargada de organizar las elecciones.

En México, vivimos un sistema federal formalmente, sustentado en tres órdenes de gobierno y tendiente a su equilibrio; materialmente, sufrimos un sistema centralista que da mayor soporte al quehacer gubernativo federal y limita la acción de los gobiernos estatales y municipales.

La Federación cuenta con un Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, quien determina en casos de controversia en elecciones realizadas en las entidades federativas, aun cuando posee Tribunales estatales electorales, atentando contra los artículos 35, 36 relativos a los derechos políticos, así como el artículo 39 de la Constitución.

Por este motivo, no está de más insistir en que en los sistemas políticos, en sus reglas, instituciones y actores, radica la parte central del dinamismo y salud de un sistema federal de entre los cuales destaca la eficiente y eficaz labor del Poder Judicial de la Federación, articulada dentro de lo que respecta a la competencia de Tribunal Federal Electoral, y el Tribunal Estatal Electoral, por lo cual, sus elementos necesitan de una base mínima de compatibilidad con la naturaleza del Estado federal.

Ahora bien, respecto de la Función Jurisdiccional Electoral debemos decir que está integrada por “principios generales, normas procesales y garantías” que racionalmente relacionados entre sí contribuyen a la prestación del servicio público de impartición de la justicia en materia electoral.

En efecto, con el proceso de judicialización de la solución de los conflictos electorales, o de tránsito al esquema jurisdiccional del contencioso electoral, se configuró todo un sistema de principios, normas y reglas que orientan esta función especializada de los órganos de gobierno.

Dicho sistema se integra con los siguientes conjuntos de principios:

- *Principios generales.* Conformados por una serie de valores o bases generales a los que se aspira mediante el ejercicio de la función jurisdiccional electoral. Este conjunto de principios se integra con dos grupos: Principios generales directos: que, como su nombre lo indica, apuntan directamente a los fines o valores que se persiguen o tutelan mediante la existencia de la función jurisdiccional, vr. gr. justicia, equidad, audiencia, legalidad, imparcialidad, etc.; y, los indirectos: que se refieren a los valores o fines generales que dan

estructura y sentido al derecho positivo electoral, como los principios de soberanía nacional, principio democrático, representación nacional, sufragio efectivo, libre, secreto y directo, la certeza electoral, autenticidad de las elecciones, entre otros.

- *Principios procesales.* Relativo a los caminos por donde se encauza la función jurisdiccional electoral. Se integra, por un lado, con los principios que constituyen las bases del proceso jurisdiccional electoral, que regulan la actuación del juez (equidad, congruencia, exhaustividad, plenitud de jurisdicción) de las partes (igualdad, contradicción e instancia de parte), la dinámica procesal (serialidad, gradualidad, progresividad, etc., y otros, característicos del proceso jurisdiccional electoral (conservación de los actos electorales válidamente celebrados, interés difuso de los partidos políticos para impugnar los actos de la etapa de preparación del proceso electoral, y el principio de no suspensión de los actos electorales con motivo de la interposición de los medios de impugnación en materia electoral).

Por otra parte, los principios procesales se componen por las reglas técnicas o modalidades adoptadas para el desenvolvimiento de los principios procesales en materia electoral, a saber: principios de dispositividad, mediatez, concentración, escrituración, especialización, publicidad, adquisición y economía procesal.

- *Garantías judiciales.* Son instrumentos que crean las condiciones necesarias para lograr y asegurar la independencia, autonomía y eficiencia de los juzgadores frente a los órganos denominados legislativo y ejecutivo, conformadas, en materia electoral por: disposiciones encaminadas a conceder al órgano jurisdiccional atribuciones normativas internas; autonomía financiera; reglas para la designación y requisitos de idoneidad de los titulares de los órganos jurisdiccionales; facultades coactivas para hacer valer sus resoluciones; y, mecanismos rectores del ingreso, capacitación y promoción del personal jurídico de apoyo (estabilidad y carrera judicial), así como un sistema de responsabilidades que, junto con el diverso de medios de impugnación en materia electoral, integran los mecanismos para subsanar la inobservancia de los principios generales y los procesales que orientan la función jurisdiccional electoral en México.

El Juicio de Revisión Constitucional Electoral es un instrumento que la Constitución General de la República ha puesto en manos del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, para conocer de las impugnaciones en contra de los actos o resoluciones definitivos o firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de la elección.

¿Viola el Juicio de Revisión Constitucional Electoral por su sola existencia la soberanía de los estados, entendida esta última como se indicó anteriormente? Nosotros sostenemos que la respuesta es negativa. Recuérdese que el alcance de la soberanía o autonomía de las entidades federativas está dibujada por la propia Constitución. Desde el punto de vista jurídico-constitucional, si la Constitución general consagra este tipo de Juicio y da facultades a un órgano federal para revisar la constitucionalidad de actos o resoluciones de autoridades electorales locales, entonces no hay invasión ni ataque a la soberanía estatal, derivada de la sola existencia del juicio.

Cabe recordar que el Juicio de Revisión Constitucional Electoral fue aprobado por las dos terceras partes de la Cámara federal, así como por la mayoría de las legislaturas locales dentro del paquete de reformas electorales de 1996, y que en virtud de ello se convirtió en elemento actuante de nuestra estructura constitucional. De esta manera, dicho juicio fue producto no de una imposición o una arbitrariedad, sino de un amplio consenso que incluyó a la mayoría de los congresos estatales.

La labor de este Tribunal no viola los conceptos de federalismo como tampoco lo hace por ejemplo el amparo, donde un Tribunal Federal interviene en actos de autoridad propios de una competencia estatal, cuando hay que reparar el procedimiento en materia civil para citar un caso.

Esta injerencia de esferas de competencia plenamente prevista por la ley, como algunas que hemos repasado, no viola la soberanía de los estados que integran la Federación.

Jurídicamente, no es posible afirmar con justificación que el Juicio de Revisión Constitucional Electoral constituye un ataque a la soberanía de los estados. Sin embargo, se acepta que, políticamente, podría ser valorado por algunos como un instrumento indebido o no conveniente de intervención de

la Federación en los asuntos internos de los estados. Este sería ya un punto de vista político, legítimo, como legítimos son todos los puntos de vista en los sistemas democráticos, que algunos podrán o no compartir, y que en todo caso tendría abiertas las puertas del proceso político legislativo y constitucional para limitar, modificar o hasta suprimir el juicio mencionado, en caso de lograr los apoyos y consensos necesarios en el Congreso General y en las legislaturas locales.

En materia de jurisdicción electoral es posible hablar de la existencia de un Sistema Mexicano de Principios Rectores de la Función Jurisdiccional Electoral, en tanto que los principios antes descritos, derivan de disposiciones que, de manera expresa o implícita, se sancionan en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la jurisprudencia del propio Tribunal y de instrumentos internacionales de observancia como norma fundamental en nuestro país, como lo son la Declaración Universal de los Derechos Humanos y la Convención Americana de Derechos Humanos; asimismo, en las Constituciones particulares, códigos y leyes de medios de defensa en materia electoral, leyes orgánicas y reglamentos de los órganos judiciales y de jurisdicción electoral de las entidades federativas.

Cabe señalar que, si bien los principios rectores de la función jurisdiccional electoral se encuentran vigentes, en su mayoría, en la totalidad de los sistemas estatales y el federal mismo, en uno y otro caso advertimos deficiencias en torno a la vigencia y eficacia de los principios de libertad, equidad y justicia, respecto de los cuales, con el propósito de mejorar las condiciones para garantizar su observancia, se estima necesario la adopción de medidas legislativas encaminadas a garantizar el respeto correspondiente.

Así, en 1996 mediante la reforma al artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establecieron en su fracción IV una serie de principios generales y bases rectores de la organización de los procesos electorales en las entidades federativas, entre los que cabe destacar la obligación para que se estableciera un sistema de medios de impugnación para la defensa de los derechos político-electorales y para garantizar la legalidad de los actos y resoluciones emitidos por las autoridades en la materia.



En mérito de lo anterior, las legislaturas estatales paulatinamente fueron adaptando a sus sistemas jurídicos particulares, los principios generales del Derecho Electoral que les impuso la Norma Suprema de nuestro país, además, siguieron al legislativo federal en la adopción de las reglas tendientes a regular la actividad administrativa como la jurisdiccional electoral. Así, para lo que aquí interesa, todos los Estados de la Federación establecieron tribunales con competencia para conocer de impugnaciones en materia electoral, en la mayoría de los casos como parte del Poder Judicial local, pero con un carácter casi de total independencia respecto de aquél. En algunos casos, se organizó dicha jurisdicción electoral, con una Sala, en Pleno y en Sala; Salas; únicamente con Sala; o Salas y Juzgados, todos especializados en materia electoral; por otra parte, en el caso del estado de Campeche, la competencia para conocer de esta materia se otorgó a la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justicia.

En la mayoría de los casos se mantuvieron facultades jurisdiccionales de los órganos encargados de la organización de las elecciones, básicamente para conocer un recurso “administrativo” que a su vez puede ser combatido ante la autoridad jurisdiccional por excelencia.

En esa tesitura, a nivel de las entidades federativas, se adoptaron a sus distintos cuerpos legales más o menos los mismos principios rectores de la función jurisdiccional electoral federal, desde los principios generales, los procesales y las garantías judiciales a que nos hemos venido refiriendo, los cuales se encuentran previstos de manera expresa o implícita, desde su Ordenamiento Constitucional local, los códigos, leyes y reglamentos, relativos a la organización de las elecciones, a la organización e integración del Poder Judicial, o particulares de los órganos jurisdiccionales electorales.

#### *Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales*

El 23 de marzo de 1994 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, mediante el cual se establecieron las bases para la creación de una Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE), con nivel de subprocuraduría, con plena autonomía técnica y con la estructura y recursos humanos y materiales necesarios para el desarrollo de sus funciones.

El poder ejecutivo emitió el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de julio de 1994, por el que se reformaron los artículos 1 y 43 y se adicionaron los artículos 6 y 6 bis, del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, mediante los cuales se establecieron las atribuciones de la FEPADE, que tendría como finalidad, ser, junto con las demás instituciones que participan en el proceso electoral, garante de la democracia y transparencia de su práctica cotidiana, para salvaguardar los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, rectores del sufragio; y específicamente, atender de manera profesional y especializada los delitos electorales.

En consecuencia y para cumplir con los requisitos establecidos en el Decreto de creación de la FEPADE, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y el Reglamento de esa ley, el 10 de mayo de 1996 y el 27 de agosto de 1996, respectivamente.

Las características principales de la Fiscalía son: primero, que es responsable de conocer, atender y perseguir la generalidad de delitos electorales federales y no algún delito electoral en particular; y segundo, la autonomía técnica significa que en su actuación está facultada para integrar y resolver las averiguaciones previas que se requieran en materia penal electoral federal, así como para intervenir en los procesos penales y juicios de amparo de su competencia, procediendo con entera independencia de las unidades centrales de la Procuraduría General de la República, lo que quiere decir que las actuaciones de la Fiscalía no se encuentran sujetas a aprobación, revisión o corrección por parte de las unidades centrales de dicha dependencia y que ello tiene por objeto garantizar la actuación independiente de la Fiscalía.

En este orden de ideas, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República vigente fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de junio de 2012, misma que en su artículo 14 dispone:

Artículo 14.- El reglamento de esta ley establecerá las unidades y órganos técnicos y administrativos, centrales y desconcentrados, de la Procuraduría General de la República, así como sus atribuciones.

El Procurador General de la República, de conformidad con las disposiciones presupuestales, podrá crear unidades administrativas especializadas distintas a las previstas en el reglamento de esta ley, para la investigación y persecución de géneros de delitos y para el ejercicio de la función ministerial, policial y pericial,

atendiendo a las necesidades del servicio, así como fiscalías especiales para el conocimiento, atención y persecución de delitos específicos que por su trascendencia, interés y características así lo ameriten.

Finalmente, cabe mencionar que el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de julio de 2012.

Dentro de las disposiciones del Reglamento de la Ley Orgánica de la PGR destacan los artículos 22 y 23, los cuales contienen las cualidades y las facultades de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, mismos que a la letra indican lo siguiente:

Artículo 22. La Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales tendrá plena autonomía técnica y operativa para conocer de delitos electorales y en materia de Registro Nacional de Ciudadanos previstos en el Título Vigésimocuarto del Libro Segundo del Código Penal Federal, así como de los conexos a éstos.

Artículo 23. Al frente de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales habrá un Fiscal Especializado con nivel de Subprocurador, quien tendrá las facultades siguientes:

- I. Ejercer las atribuciones que la Constitución, el artículo 4 de la Ley Orgánica y demás disposiciones jurídicas confieren al Ministerio Público de la Federación, respecto de delitos electorales y el Registro Nacional de Ciudadanos de su competencia, en coordinación con las unidades administrativas y órganos desconcentrados competentes;
- II. Ejercer potestativamente la facultad de atracción para la investigación y persecución de delitos del fuero común que tengan conexidad con delitos federales materia de su competencia;
- III. Resolver en definitiva el ejercicio de las atribuciones a que se refiere el artículo 8, fracciones I, II, III, IV, V y VII, de la Ley Orgánica. Tratándose del no ejercicio de la acción penal, la resolución deberá notificarse personalmente al denunciante o querellante y a la víctima u ofendido, de conformidad con las disposiciones aplicables;
- IV. Establecer mecanismos de coordinación con las unidades administrativas que tengan a su cargo el control y seguimiento de las averiguaciones previas y de los procesos penales federales, a fin de perfeccionar el ejercicio de la acción penal y facilitar las actuaciones procesales que deban desahogarse ante los órganos jurisdiccionales;

- V. Proponer, en coordinación con las unidades administrativas y órganos desconcentrados de la Institución, políticas, estrategias y líneas de acción para combatir los delitos materia de su competencia; así como participar, en coordinación con las instancias competentes, en la elaboración y ejecución de los programas de prevención en el ámbito de su competencia;
- VI. Informar mensualmente al Consejo General del Instituto Federal Electoral 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, en su caso;
- VII. En el ámbito de su competencia, fortalecer e implementar mecanismos de cooperación y colaboración con autoridades federales, de las entidades federativas, municipales y del Distrito Federal, atendiendo a las normas aplicables y políticas institucionales, conforme a los lineamientos que emita el Procurador, y
- VIII. Diseñar e implementar proyectos, estudios y programas permanentes de información y fomento de la cultura de la denuncia y de la legalidad en materia penal electoral.

En esta materia se debe tener presente que el Código Penal Federal tipifica en los artículos 403 al 413, los delitos electorales federales que son los que se cometen con motivo de las elecciones del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, diputados federales y senadores, en tanto que los delitos electorales que se relacionan con la elección del jefe de Gobierno y diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, y los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales, a partir del año de 1999 se encuentran tipificados en el Código Penal para el Distrito Federal. Del mismo modo, se debe tener presente que el artículo 116, fracción IV, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que las leyes de los estados también deben tipificar y sancionar los delitos electorales que en cada entidad federativa se relacionen con la elección de gobernador, diputados locales y miembros de los ayuntamientos.

La FEPADE es un órgano de la Procuraduría General de la República (PGR) responsable de la pronta, expedita y debida procuración de justicia en lo relativo a delitos electorales federales y sus atribuciones se pueden resumir en los siguientes términos:

- En casos de urgencia o flagrancia, ordenar la detención y, en su caso, la retención de los probables responsables en los términos del artículo 16 de la Constitución.

- Recibir las denuncias y practicar las diligencias necesarias para integrar las indagatorias relacionadas con los delitos electorales federales.
- Determinar el ejercicio de la acción penal o, en su caso, el no ejercicio de la misma, la reserva o la incompetencia, según se desprenda de cada averiguación previa.
- Presentar ante las autoridades jurisdiccionales los pliegos de consignación, conclusiones y, en su caso, los pedimentos de sobreseimiento que procedan.
- Interponer ante dichas autoridades los recursos pertinentes.
- Intervenir en los juicios de amparo o en cualquier otro procedimiento relacionado con las averiguaciones o los procesos respectivos.

### *Los Delitos Electorales Federales*

En los artículos 403 a 412 del Código Penal Federal, se tipifican diversos delitos electorales entendiendo al sujeto activo de los mismos.

Como resultado de ello, en el artículo 403 se describen aquellos delitos que pueden ser cometidos por cualquier persona:

- Votar a sabiendas de que no cumple con los requisitos de ley.
- Votar más de una vez en una misma elección.
- Votar o pretender votar con una credencial de la que no sea titular.
- Hacer proselitismo o presionar objetivamente a los electores que el día de la jornada electoral se encuentren en el interior de la casilla o formados para votar, con el fin de orientar su voto.
- Intencionalmente obstaculizar o interferir en el desarrollo normal de las votaciones, el escrutinio o el cómputo.
- Recoger en cualquier tiempo, sin causa prevista por la ley, credenciales de elector de los ciudadanos.
- Solicitar votos a favor de un candidato o de un partido, por págó, dádiva, promesa de dinero u otra recompensa durante la campaña y la jornada electoral.
- Violar de cualquier manera, durante la jornada electoral, el derecho de ciudadano a emitir en secreto su voto.

- Llevar a cabo, el día de la jornada electoral, el transporte de votantes a las casillas, coartando o pretendiendo coartar su libertad para la emisión del voto.
- Introducir o sustraer de las urnas, ilícitamente, una o más boletas electorales o apoderarse, destruir o alterar esas boletas, documentos electorales (como son las actas de la jornada electoral, las relativas al escrutinio y cómputo de las elecciones, los paquetes electorales y expedientes de casilla, las actas circunstanciales 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), al igual que materiales electorales, tales como urnas, cancelos o elementos modulares para la emisión del voto, marcadores, credenciales, líquido indeleble, útiles de escritorio o demás equipamiento autorizado para su utilización en las casillas electorales durante la jornada electoral; o impedir de cualquier forma su traslado o entrega a los órganos competentes.
- Solicitar u obtener declaración firmada del elector acerca de su intención o sentido de su voto, o bien comprometer su voto, mediante amenaza o promesa de págo o dádiva, a favor de un determinado partido político o candidato.
- Impedir en forma violenta la instalación de una casilla o asumir dolosamente cualquier conducta que tenga por finalidad impedir la instalación normal de aquélla.
- Publicar o difundir por cualquier medio, durante los ocho días previos a la elección y hasta la hora del cierre de casillas que se encuentran en las zonas de husos horarios más occidentales del territorio nacional, los resultados de encuestas o sondeos de opinión que den a conocer la preferencia de los ciudadanos.

A todo aquel que incurra en alguna de las conductas anteriormente descritas, el juez le podrá imponer tanto una sanción pecunaria como una sanción privativa de libertad y que estas penas pueden comprender de 10 a 100 días y de seis meses a tres años de prisión.

Se le sancionará con prisión de tres a siete años y además de 70 a 200 días de multa a quien por cualquier medio altere o participe en la alteración del Registro Federal del Electores, de los listados nominales, o en la expedición ilícita de credenciales para votar, todo ello de acuerdo con lo establecido en el artículo 411 del Código Penal Federal.

#### *¿Quiénes pueden presentar denuncias por delitos electorales?*

En esta materia se debe partir de la consideración de que evitar la impunidad es una tarea que nos compete a todos, razón por la cual, quien tenga conocimiento de la comisión de un delito electoral federal debe denunciarlo de inmediato a la autoridad competente, especialmente en aquellos casos en que exista flagrancia y resulte posible el aseguramiento del probable responsable, el cual deberá ser puesto de inmediato a disposición del agente del Ministerio Público más cercano al lugar de los hechos, quien resolverá su situación jurídica.

En el Distrito Federal, las denuncias de los delitos electorales federales se pueden presentar en la FEPADE o en cualquier agencia del Ministerio Público de la Federación o del fuero común.

En los estados de la República Mexicana, las denuncias se pueden presentar en cualquiera de las agencias del Ministerio Público de la Federación o del fuero común, cuyos titulares deben de observar lo establecido en la circular C/02/00 emitida por el procurador general de la República, publicada en el DOF el 18 de enero de 2000, en la que se señala el procedimiento sobre el auxilio que deben prestar a esta Fiscalía dichas autoridades.

### **d) Propuesta de bases para un sistema nacional electoral**

En el contexto descrito anteriormente, se impone la necesidad de la búsqueda de fórmulas de colaboración entre autoridades locales y federales en materia electoral que concluyan con la formación de un organismo electoral nacional y la elaboración de una ley de coordinación electoral o al menos, con la firma de convenios entre los estados y la federación para racionalizar recursos, calendarios electorales, vigilancia de los procesos electorales y en general, para garantizar la integración democrática y federal de la representación ciudadana.

Es hora de crear una institucionalidad moderna en materia de justicia electoral, de construir reglas, procedimientos e instituciones funcionales,

confiables y plenamente concordantes con las necesidades de un tejido social crecientemente plural, con mayores niveles de participación y responsabilidad, así como más exigente con respecto a lo que se espera de sus instituciones.

Por lo anterior, se propone la creación de un Sistema Nacional Electoral que permitirá homogenizar las reglas de la organización, supervisión y dictaminación de los comicios con un menor costo al erario y una mayor credibilidad de los ciudadanos. Lo anterior, a condición de que en la creación del Sistema se involucren y convengan las autoridades federales, estatales y municipales del país; responsables todas de construir democráticamente la representación política de la República.

#### *Bases del Sistema Nacional Electoral*

El objetivo es la articulación legal y operativa de todos los órganos electorales en México. Para ello resulta indispensable que en los tres órdenes de gobierno se trabaje con visión, estándares, principios y capacidades técnicas uniformes, como requisito indispensable para la cancelación de los espacios libres a la discrecionalidad.

No se trata de la creación de un nuevo órgano ni un cambio en el marco legal de actuación de las instituciones y estructuras vigentes. Por el contrario, se trata de respetar las competencias y facultades propias de los órganos electorales existentes haciendo un trabajo efectivo de coordinación entre cada ente; partiendo de un intercambio de conocimientos, ideas y experiencias con el objeto de emitir una ley general que regule el Sistema Nacional Electoral. En todos los casos que lo amerite, se generarán propuestas de mejora, será un incentivo para renovar y modernizar los marcos legales y operativos que lo requieran.

El fomento a la revisión de los ordenamientos legales que regulan la actuación de los integrantes del Sistema Nacional Electoral, forma parte de un eje más de acciones y mecanismos de colaboración. En este contexto, se asumirán los mejores criterios generales para la prevención, detección, disuasión y sanción de delitos electorales por parte de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales.

Asimismo, se deberán reforzar las cualidades sobresalientes con que cuenta cada organismo electoral y se le dará atención prioritaria a las deficiencias y carencias existentes. En consecuencia, se deberá establecer un



programa de capacitación que incremente la calidad técnica del personal que labora en los organismos electorales.

Finalmente, el adecuado y consistente flujo informativo que se alcance será primordial factor para medir la operatividad del trabajo de conjunto que se aspira constituir. Bases del Sistema Nacional Electoral.

En este sentido es necesario exponer lo que se entiende por Sistema:

Conjunto de principios y autoridades para lograr una labor electoral efectiva con similares estándares y capacidades para que el ejercicio de los derechos electorales sea efectivo, y que las autoridades encargadas de la aplicación del derecho electoral actúen con transparencia; en donde el que no cumpla tenga consecuencias

Las Bases del Sistema serían las siguientes:

- Coordinación de trabajo efectiva
- Evitar duplicidad de competencias
- Mayor cobertura para garantizar el pleno ejercicio de los derechos electorales
- Difusión de información relevante en medios electrónicos para que el ciudadano sepa cómo y cuándo ejercer sus derechos electorales
- Difusión de información en medios electrónicos para que el ciudadano sepa qué hacer cuando las autoridades vulneren alguno de sus derechos electorales
- Instituciones modelo que prediquen con el ejemplo en el desempeño de sus funciones.
- Contar con órganos jurisdiccionales especializados independientes, imparciales y profesionales
- Promover la participación ciudadana para la gobernabilidad participativa
- Fomentar la cultura cívica y la ética electoral

Beneficios de tener un Sistema Nacional Electoral:

- Homologación en cuanto al tiempo en el que se llevan a cabo los procesos electorales
- Homologación en cuanto a la forma en la que se llevan a cabo los procesos electorales

- Creación de capacidades y certificación de servidores públicos encargados de la aplicación de las normas electorales
- Programas de acceso a la información a nivel nacional pues la población cuanto más actualizada esté, mejor garantiza la equidad en el valor del voto.
- Que tribunales y Salas Electorales fortalezcan sus esquemas de transparencia y rendición de cuentas.

Es importante mencionar que para la implementación del Sistema Nacional Electoral será necesario realizar diversas reformas constitucionales, legales y reglamentarias, mismas que, de manera enunciativa y no limitativa, se conformarían de la siguiente manera:

### *Reformas Constitucionales*

Así como lo dispone el artículo 21 constitucional cuando se refiere al Sistema Nacional de Seguridad, sería necesario incluir en el artículo 26 lo relativo al Sistema Nacional Electoral, con lo que quedaría de la siguiente manera:

Artículo 26.

A. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

...

B. El Estado contará con un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica cuyos datos serán considerados oficiales. Para la Federación, estados, Distrito Federal y municipios, los datos contenidos en el Sistema serán de uso obligatorio en los términos que establezca la ley.

...

C. El Estado contará con un Sistema Nacional Electoral para la Federación, estados, Distrito Federal y municipios cuyos órganos e instituciones se coordinarán entre sí para cumplir con los objetivos de planeación, organización, ejecución y revisión de las elecciones.

El Sistema estará sujeto a las siguientes bases mínimas:

- a) La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones electorales. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones.
- b) El establecimiento de las bases de datos para las instituciones electorales.
- c) La formulación de políticas públicas tendientes a garantizar el libre ejercicio del voto.
- d) Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos electorales.
- e) Los fondos de ayuda federal en materia electoral, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines.

Artículo 73. El Congreso tiene la facultad:

XXIX-Q. Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, así como para establecer y organizar a las instituciones electorales en materia federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 26 de esta Constitución.

*Bases legales y de coordinación mínima para una ley del sistema nacional electoral*

Conforme a las bases que establece el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las Instituciones electorales, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en el ámbito de su competencia y en los términos de la legislación secundaria, deberían coordinarse para:

- I. Integrar el Sistema y cumplir con sus objetivos y fines;
- II. Formular políticas integrales, sistemáticas, continuas y evaluables, así como programas y estrategias, en materia electoral;
- III. Ejecutar, dar seguimiento y evaluar las políticas, estrategias y acciones, a través de las instancias previstas en esta ley;
- IV. Proponer, ejecutar y evaluar los instrumentos programáticos en la materia previstos en la Ley de Planeación;
- V. Distribuir a los integrantes del Sistema, actividades específicas para el cumplimiento de los fines electorales;
- VI. Regular los procedimientos de selección, ingreso, formación, actualización, capacitación, permanencia, evaluación, reconoci-

- miento, certificación y registro de los servidores públicos de las Instituciones electorales;
- VII. Regular los sistemas disciplinarios, así como de reconocimientos, estímulos y recompensas;
  - VIII. Determinar criterios uniformes para la organización, operación y modernización tecnológica de las Instituciones electorales;
  - IX. Establecer y controlar bases de datos;
  - X. Realizar acciones conjuntas de las Instituciones electorales;
  - XI. Participar en la protección y vigilancia de las casillas durante los procesos electorales;
  - XII. Garantizar que todos los ciudadanos ejerzan su voto de manera personal, libre y secreta;
  - XIII. Determinar la participación de la comunidad y de instituciones académicas en coadyuvancia de los procesos de evaluación de las políticas de prevención de delitos electorales;
  - XIV. Implementar mecanismos de evaluación en la aplicación de los fondos de ayuda federal en materia electoral;
  - XV. Promover e instrumentar la participación ciudadana para la gobernabilidad participativa;
  - XVI. Fomentar e instrumentar programas permanentes de cultura cívica y de ética electoral;
  - XVII. Realizar las demás acciones que sean necesarias para incrementar la eficacia en el cumplimiento de los fines electorales.

Este Sistema buscará impulsar el establecimiento de las reglas pertinentes para incorporar a todos aquellos órganos que realizan actividades electorales, independientemente del Poder en el que estén encuadrados —Ejecutivo, Legislativo o Judicial—, o el orden de gobierno al que correspondan —federal, estatal o municipal—.

En este sentido, y considerando que el Sistema Nacional Electoral estará integrado por el Instituto Federal Electoral, los Institutos Electorales de los Estados, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, los Tribunales locales y la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, (en lo sucesivo, “los integrantes”); se propone que estos integrantes firmen un documento denominado: BASES DEL SISTEMA NACIONAL ELECTORAL, cuyo contenido sea el siguiente:

## *Bases*

PRIMERA. Las presentes Bases tienen por objeto establecer acciones y mecanismos de colaboración mediante los cuales los integrantes, en el ámbito de sus respectivas competencias, promoverán el intercambio de conocimientos, ideas y experiencias encaminadas a avanzar en el desarrollo del Sistema.

SEGUNDA. Para el cumplimiento del objeto a que se refiere la base anterior, los integrantes acuerdan realizar, en el ámbito de sus respectivas competencias y de acuerdo con sus recursos humanos, materiales, financieros, técnicos y su disponibilidad presupuestaria, las acciones siguientes:

- a) Propiciar la consecución de un sistema que permita la construcción de un modelo de coordinación entre **los integrantes**, quienes fomentarán la inclusión de los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, teniendo como premisa máxima el absoluto respeto a la división de Poderes y órdenes de gobierno, y con estricta sujeción a las disposiciones legales que norman las atribuciones y facultades de cada uno de **los integrantes**;
- b) Difundir a las máximas autoridades federales y locales, los avances que se obtengan en el desarrollo del **Sistema** para contar con su apoyo permanente, y
- c) Promover, dentro de sus respectivas facultades y atribuciones, la elaboración y, en su caso, la emisión de una Ley General del Sistema Nacional Electoral.

TERCERA. Los integrantes están de acuerdo en homologar, cuando resulte procedente y en el ámbito de sus respectivas competencias, los procesos, procedimientos, técnicas, criterios, estrategias, programas y normas profesionales en materia electoral, considerando los siguientes ejes temáticos:

- Adopción de normas profesionales comunes a nivel nacional
- Programa de capacitación coordinado
- Intercambio de información y trabajo conjunto
- Mejoras en el marco legal que regula la actuación de los organismos electorales

CUARTA. Los integrantes acuerdan celebrar reuniones periódicas, a fin de dar seguimiento al cumplimiento de los objetivos y acciones planteados en este instrumento.

QUINTA. Las presentes Bases podrán ser modificadas o adicionadas de común acuerdo por los integrantes a cuyo efecto las modificaciones y adiciones respectivas surtirán efecto a partir de la fecha en que se suscriba el documento correspondiente.

SEXTA. La vigencia de las presentes Bases iniciará a partir de la fecha de su firma y su duración será indefinida, y podrán darse por terminadas anticipadamente por cualquiera de los integrantes, previo aviso que por escrito se realice con quince días de anticipación.

SÉPTIMA. Los integrantes convienen que las BASES son producto de la buena fe, por lo que cualquier duda sobre la interpretación que se derive de las mismas, respecto de su operación, formalización y cumplimiento, será resuelta de común acuerdo.

De igual forma, los asuntos relacionados con el objeto de las presentes BASES que no se encuentren expresamente previstos en éstas, serán resueltos de común acuerdo y las decisiones que se tomen en este sentido, deberán hacerse por escrito, anexándose como parte integral de las mismas.

## **e) Reflexiones finales**

- 1) Aunque las instancias electorales locales debieran ser autónomas, históricamente han tenido fuertes lazos de dependencia con los gobiernos estatales y el federal. La dependencia del centro ha sido determinante por siglos y la posibilidad de construcción de un sistema federal con una verdadera autonomía de los Estados federados y sus municipios se enfrenta a la dificultad que genera la resistencia a caer de nuevo ante un aparato estatal jerárquico que limite la autonomía local.
- 2) Se trata además de acercar las decisiones a los ciudadanos, en un federalismo de nuevo tipo.
- 3) Este nuevo federalismo ha realizado cambios importantes respecto al antiguo en todos los países occidentales: las competencias exclusivas han pasado a segundo plano y las más importantes son ahora las compartidas; se han multiplicado los órganos mixtos de

la federación y de los Estados; las grandes inversiones se realizan a través de la planificación conjunta, etcétera.

- 4) Mientras que en el pasado la actuación separada de la federación y de los Estados era suficiente para gobernar, en la actualidad se precisa la concertación entre ambas instancias para hacer frente a las complejas tareas de las instituciones públicas. Está fuera de toda duda que el federalismo más eficaz que hoy existe en el mundo occidental es de tipo cooperativo e intergubernamental.
- 5) De lo anterior concluimos que si bien debe respetarse la coordinación con los Estados en materia electoral, salvaguardando sus atribuciones electorales; éstas no deben secuestrar la posibilidad de una mayor transparencia y claridad en el ejercicio del sufragio de los ciudadanos y en el mejor funcionamiento de las instituciones electorales.
- 6) La democracia mexicana, siempre abierta a las lecciones que el mundo ha aprendido, cuenta con instituciones sólidas y confiables, cuyo diseño es internacionalmente reconocido y ha inspirado el diseño de otras similares en el mundo. La igualdad política y el respeto a los derechos políticos y electorales son en la actualidad una realidad en el país. Existen mecanismos y procedimientos para expresar y procesar el disenso, así como una clara vitalidad en la discusión de los temas que importan a la ciudadanía.
- 7) La democracia en México, confiamos, ha alcanzado un punto en el que no hay lugar para el retorno. Pese a existir asignaturas pendientes y áreas que aún pueden fortalecerse, como es la creación del Sistema Nacional Electoral, el país abraza principios y valores universales de desarrollo.

## Bibliografía

- Calamandrei, Piero, *Proceso y democracia*, E.J.E.A., Buenos Aires, Argentina, 1960.
- Cámara de Diputados de la LVII Legislatura, *Derechos del pueblo mexicano-México a través de sus constituciones*, México, Cámara de Diputados de la LVII Legislatura, Miguel Ángel Porrúa, tomo XI, 2000.
- Carbonell, Miguel, *Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho en México*, Porrúa, 2ª edición, México, 1999.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, MC. Graw Hill, serie jurídica, 9ª edición, 2003.
- Cossío, José Ramón, *La Defensa de la Constitución*, Doctrina Jurídica Contemporánea, México, 1997.
- \_\_\_\_\_, *Concepciones de la democracia y justicia electoral*, Instituto Federal Electoral (Cuaderno n° 22 de Divulgación de la Cultura Democrática), México, 2002.
- Diario Oficial de la Federación, Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de agosto de 1990. Actualizado con las disposiciones del Decreto de reforma publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de junio de 2005.
- \_\_\_\_\_, Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, promulgada el 19 de noviembre de 1996 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 22 de noviembre de 1996. Vigente a septiembre de 2005.
- \_\_\_\_\_, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 1997. *Diccionario Electoral*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), Costa Rica, 2000.
- Fix-Zamudio, Héctor y Salvador Valencia Carmona, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, 2ª edición, Porrúa-UNAM, México, 2001.
- \_\_\_\_\_, Justicia constitucional y judicialización de la política, En: *Sistemas de Justicia Electoral: Evaluación y Perspectivas*, TEPJF, México, 2001.
- Gaxiola, F. Jorge, *Algunos problemas del Estado federal*, Cultura, México, 1941.
- González Salas, Fernando, *La reforma electoral en la transformación del Estado Mexicano*, Diana, México, 1989.
- Ortiz Mayagoitia, Guillermo I., La justicia constitucional electoral en el sistema jurídico mexicano, Memoria del Primer Curso Iberoamericano Justicia Electoral, Ética, Justicia y Elecciones, Partidos Políticos: Democracia Interna y Fiscalización, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2004.



▸ PARTE SEXTA ▸

ACADÉMICOS

*reflexiones sobre*  
• DERECHO ELECTORAL •





# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

*José Luis Benítez Lugo*

## ¿LA SENTENCIA SINÓNIMO DE JUSTICIA Y VERDAD?

### **Introducción**

En el presente trabajo se realiza un estudio de la Sentencia, como facultad Jurisdiccional, para tal efecto se hablará del Tribunal Electoral, el cual tiene la facultad de resolver las controversias, que se manifiestan entre los candidatos de los distintos partidos políticos y el de mayor relevancia, indiscutiblemente es el caso de la elección del Señor Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el cual tiene en sus manos el destino de la Nación, por el espacio de su mandato, las decisiones que se toman por la Administración Pública, tienen consecuencias radicales en la vida de todo un Pueblo, por un espacio muy largo, en otras palabras, cada Presidente de México, marca de forma importante el futuro de cada uno de los mexicanos, los cuales tienen cada seis años una esperanza de mejor vida.

Es por lo anterior que los Magistrados del Tribunal Electoral, tienen una responsabilidad determinante con el destino del país, la cual se debe de manifestar en una Sentencia perfectamente fundada y motivada, la cual se apegue estrictamente a un estudio lógico jurídico, donde los hechos plenamente demostrados, con medios de prueba idóneos e indubitables, motivan la aplicación precisa de la Ley al caso concreto, donde la Equidad y la Justicia imperen en beneficio de quien le asiste la Razón y el Derecho, en su pretensión fundada que convertida en acción, es reconocida por el juzgador y se impone por medio del poder jurisdiccional, de manera coercitiva, en los casos que se demande. De lo contrario las Sentencias crean verdades formales, pero no verdades históricas o reales y se puede otorgar un Derecho a quien no le corresponde, de tal forma que una acción se transforma en un derecho abstracto, donde no necesariamente impera la Justicia y la Verdad.

## Resoluciones judiciales

Las Resoluciones Judiciales son las decisiones que emiten los Jueces, Magistrados o Ministros del Poder Judicial, las cuales pueden ser: Decretos, Autos y Sentencias; por lo que se refiere a los Decretos, son simples resoluciones de trámite, en las cuales no se hace patente el poder Jurisdiccional; los Autos Preparatorios, son los que admiten o desechan pruebas en el proceso, los Autos Provisionales como su nombre lo indica tienen calidad de temporal y los Autos Definitivos, son los que ponen fin o paralizan al proceso. De tal forma en los Autos sí se manifiesta la facultad del Juzgador, resolviendo en favor o en contra determinadas pretensiones, que por medio de las promociones se hacen valer y donde el juzgador manifiesta, parte de su facultad Jurisdiccional.

## Las sentencias

La Sentencia puede resolver incidentes que se plantean en el proceso y entonces se les denomina Sentencias Interlocutorias, las cuales tienen la esencia de un Auto, pero las resoluciones más importantes son las Sentencias Definitivas, las que resuelven el fondo del asunto y donde se hace patente, todo el Poder Jurisdiccional.

### *Partes de la sentencia*

Las partes de la Sentencia son las siguientes:

#### *Vistos o preámbulo*

En esta parte de la Sentencia se debe señalar lugar y fecha, tipo de resolución que se emite, los nombres de las partes, es decir todos los datos que permiten identificar plenamente el asunto.

#### *Resultandos*

Son los datos de tipo histórico, donde se mencionan los actos procesales más importantes, por ejemplo, si se contestó la demanda en tiempo o se declaró la rebeldía del demandado, si se ofrecieron pruebas y por consiguiente las fechas de las audiencias entre otros datos.

### *Considerandos*

Son la parte de la Sentencia donde se hace patente la Motivación y Fundamentación de tal forma, se determina por el juzgador si las pruebas presentadas fueron en tiempo y forma, al establecer su relación con los hechos motivo de controversia. Del estudio lógico jurídico de las mismas, se determina si merecen valor probatorio o no, en razón de ser las pruebas idóneas y de su análisis conjunto, se permite encontrar la Verdad de los hechos controvertidos, base de la acción o de las excepciones y defensas. En el presente caso se realiza un silogismo jurídico, donde la Premisa mayor es la Ley, la Premisa menor son las pruebas que acreditan la Verdad de los hechos controvertidos y la Conclusión, que es el sentido de la Sentencia donde se decide condenar o absolver al demandado.

### *Puntos resolutivos*

Al final de la Sentencia, se reitera si se condena o se absuelve al demandado y de manera concreta, determina el monto de las prestaciones que deben de ser cumplidas, no menciona las razones ni el fundamento legal, que fueron desarrollados previamente en los Considerandos.

Las partes de la Sentencia son simples cuestiones de forma, pero las consideraciones de fondo y los principios fundamentales de la Sentencia, son los siguientes:

## **Requisitos sustanciales de la sentencia**

### *Congruencia*

El juzgador debe de estudiar puntualmente las pretensiones que hacen valer las partes, tanto en la acción que se materializa en la Demanda, así como en la contestación de la misma, donde se hacen patentes las excepciones y defensas, o en su caso el allanamiento o confesión, de tal manera que toda Sentencia sea clara, precisa y congruente.

### *Exhaustividad*

Debe de resolver todas y cada una de las peticiones que hacen valer las partes, declarando procedente la acción intentada o las excepciones y defensas según el caso.

### *Motivación y fundamentación*

Toda Autoridad tiene la obligación de Motivar y Fundamentar sus actos, de otra manera el gobernado quedaría sujeto a graves perjuicios y abu-

sos, de un actuar motivado en intereses económicos, personales, o de simple caprichoso de los servidores públicos. Es por lo anterior que la Constitución contempla como garantía de Seguridad Jurídica, la Motivación y Fundamentación en los siguientes términos:

*Artículo 16. "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento".*

...

Desgraciadamente en México, no son pocos los casos donde diversos servidores públicos realizan actos de autoridad, sin existir motivo aparente alguno y menos aun con fundamento legal, lo cual se confirma con diversos casos de impunidad del actuar, que en suma dañan el Estado de Derecho, dando como resultado el grave rompimiento del orden jurídico.

Considero que este es el momento oportuno, para presentar un resumen de las técnicas y métodos que el juzgador debe tener en cuenta, al momento de interpretar la Ley.

## **Reglas de interpretación e integración**

Método Exegético: Cuando el texto de la ley es claro la interpretación resulta sencilla, siendo ésta esencialmente gramatical, pero cuando la expresión Jurídica es oscura o incompleta no es suficiente dicho examen, haciéndose necesario una interpretación Lógica Jurídica, cuyo fin estriba en descubrir el espíritu de la ley, *precisamente se puede entender como exégesis, la búsqueda de la intención del legislador, o más aun la búsqueda del espíritu de la Ley.* Por otra parte los medios auxiliares de los que se puede valer el intérprete de la ley entre otros, son los siguientes:

Método Histórico: Se requiere del estudio de la exposición de motivos y discusiones parlamentarias, para encontrar su transformación histórica, a fin de conocer las condiciones sociales, que prevalecían en la época en que la ley fue elaborada, así como los motivos del legislador para establecer la norma, debido a los acontecimientos históricos; lo cual nos permita comparar los distintos tiempos y bajo diversas condiciones sociales, que han motivado la evolución del Derecho.

Cuando estos medios resultan insuficientes, se hace necesario valerse de procedimientos indirectos.

## **Equidad**

La equidad no es fuente directa de interpretación, sino un criterio que permite encontrar las condiciones en que el legislador debió inspirarse. Con precisión y claridad el Maestro Aristóteles nos dice: "Lo Equitativo y lo Justo son una misma cosa; siendo buenos ambos, la única diferencia que hay entre ellos, es que lo equitativo es mejor aún."

De tal manera la equidad subsana los defectos derivados de la generalidad de la Ley, al sustituir una justicia abstracta y general; la equidad es justicia del caso concreto.

## **Los principios generales del derecho**

Los principios generales del Derecho se entienden como un conjunto de ideales de Justicia, valores universales, que constituyen la base del Derecho.

Nos permitimos presentar la siguiente Tesis "Los principios generales del Derecho son verdades jurídicas notorias, indiscutibles de carácter general, como su mismo nombre lo indica, elaboradas o seleccionadas por la ciencia del Derecho, de tal manera, que el Juez pueda dar la solución, que el mismo legislador hubiera pronunciado si hubiere estado presente; siendo condición de los aludidos principios que no desarmonicen o estén en contradicción con el conjunto de normas legales, cuyas lagunas u omisiones han de llenar."

### *Interpretación a contrario*

Cuando el texto legal contempla una solución restrictiva para determinado caso, se puede afirmar que los no contemplados en ella serán excluidos del supuesto.

### *Razonamiento analógico*

En todos los casos donde existe la misma razón jurídica, la solución de la ley debe ser la misma. Para la analogía no basta con la simple semejanza de los hechos, donde uno se encuentra previsto en la ley y el otro no, sino que se requiere igualdad de motivos, es decir, una identidad Sustancial. La aplicación analógica está destinada a llenar las lagunas que la ley presenta,

de tal forma es un instrumento que nos permite la integración de la ley, recordando que si en la ley hay lagunas, en el Derecho no puede haberlas.

*La interpretación e integración.*

Es el Artículo 14 Constitucional en sus Párrafos tercero y cuarto, donde se contemplan las reglas fundamentales de interpretación e integración en el Derecho, se ordena que:

*“En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía o aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.”*

*“En los juicios de orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra, o a la interpretación jurídica de la ley y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.”*

De lo anterior se desprende el principio de Derecho Penal, que suele expresarse diciendo: “No hay delito sin ley, ni pena sin ley.” En otras palabras, no hay más hechos delictivos que aquéllos previstos en los Códigos.

La ley es la única fuente del Derecho Penal, por consecuencia esta materia carece de lagunas; en suma en materia Penal existe la prohibición para aplicar las penas por simple analogía y en caso de oscuridad en la ley, es decir cuando haya duda acerca de su sentido debe interpretarse en la forma más favorable al indiciado.

En materia Civil se ordena que la sentencia debe ser conforme a la letra de la Ley y para el caso de no regularse el hecho concreto, el Juez podrá integrar la Ley, es decir, llenar las lagunas fundándose para ello en los principios generales del Derecho.

En cuanto a la costumbre en materia Civil es importante recordar que el Artículo 10 del Código dispone que: “Contra la observancia de la ley no puede alegarse desuso, costumbre o práctica en contrario.” De lo que se concluye que la costumbre sólo se puede aplicar en esta materia, cuando así la Ley lo dispone.

En otro orden de ideas y con la finalidad de robustecer el tema en trato, pretendemos estudiar un término intrínsecamente complejo, que es la aspiración del Estado de Derecho y que constituye el pilar de la armonía social, que justifica la existencia de los Tribunales y con ello tenemos la justificación del propio Estado, donde los Pueblos en todas las culturas y momentos de la Historia la demandan. De tal manera en su propia denominación se ma-



nifiesta, así tenemos: LA SUPREMA CORTE DE *JUSTICIA* DE LA NACIÓN y en el fuero local por ejemplo: TRIBUNAL SUPERIOR DE *JUSTICIA* DEL DISTRITO FEDERAL.

Nos referimos al término Justicia, que es la demanda más sentida en la historia de la humanidad. De otra manera la armonía social se quebranta y corre el riesgo de dañar seriamente la estabilidad del Estado, por ello la Constitución ordena lo siguiente.

Artículo 17. Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

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. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

El Congreso de la Unión expedirá las leyes que regulen las acciones colectivas. Tales leyes determinarán las materias de aplicación, los procedimientos judiciales y los mecanismos de reparación del daño. Los jueces federales conocerán de forma exclusiva sobre estos procedimientos y mecanismos.

Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. En la materia penal regularán su aplicación, asegurarán la reparación del daño y establecerán los casos en los que se requerirá supervisión judicial.

Las sentencias que pongan fin a los procedimientos orales deberán ser explicadas en audiencia pública previa citación de las partes.

Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

La Federación, los Estados y el Distrito Federal garantizarán la existencia de un servicio de defensoría pública de calidad para la población y asegurarán las condiciones para un servicio profesional de carrera para los defensores. Las percepciones de los defensores no podrán ser inferiores a las que correspondan a los agentes del Ministerio Público.

Nadie puede ser apasionado por deudas de carácter puramente civil.

En la búsqueda de una impartición de Justicia, que efectivamente haga patente la equidad, donde se otorgue a las partes lo que les corresponde, acreditando su derecho con las pruebas aportadas. Permitiendo con ello el imperio del Derecho y la armonía social; son las obligaciones que corresponden a los servidores públicos del Poder Judicial, al emitir las Sentencias.

En la evolución del proceso queda pendiente lograr el avance necesario que el pueblo reclama y merece, donde la palabra Sentencia se pueda

traducir como sinónimo de Justicia, situación que a la fecha no se manifiesta con la solidez y frecuencia necesaria, lo cual genera lamentablemente graves injusticias.

## **Procesos inquisitorial, dispositivo y publicista**

### *Proceso inquisitorial*

Este proceso corresponde a los regímenes anteriores a la Revolución Francesa, donde el Juez ejerce su poder que fue transmitido por el Rey, sin limitaciones en sus facultades, salvo las impuestas por el propio monarca. En este caso además de su facultad jurisdiccional, es también un investigador con amplios poderes, para poder realizar una función de acusador, todo lo anterior da como resultado una simulación de Juicio o Proceso, puesto que si la misma autoridad o persona puede acusar y juzgar, es evidente que el procesado será declarado culpable.

En materia Penal se presume la culpabilidad del sujeto y no su inocencia, por lo cual el acusado debe de demostrar que es inocente, de lo contrario será condenado. Es importante reiterar que en dicho tiempo la parte acusadora no tenía la carga de la prueba, es decir obligación de probar la imputación. De acuerdo con lo anterior los tribunales contaban con una doble facultad que es la de Juzgar y la de Ministerio Público, dejando en estado de total indefensión a la parte acusada, en otras palabras todo acusado necesariamente es culpable, por consecuencia merece la muerte, misma que se aplicaba de una manera cruel y despiadada.

### *Proceso dispositivo*

Tiene su origen en la Revolución Francesa, donde surge un principio que se puede resumir de la siguiente manera, *para los órganos estatales, judiciales todo lo no permitido está prohibido, y para las partes, los gobernados, que están frente al Estado, todo lo no prohibido está permitido.* De acuerdo a lo anterior, el Gobierno tiene sus facultades delimitadas, por lo que sólo puede hacer aquello que la ley le faculta expresamente, dentro de su ámbito de competencia, los gobernados por lo contrario, pueden amparados en la garantía de libertad hacer

lo que más beneficia a sus intereses, siempre y cuando no esté prohibido por la ley.

El Juez en este sistema es un espectador pasivo de la actividad procesal de las partes, vigilante pasivo del debate jurídico, entre las pretensiones y las defensas y excepciones, donde la función del juez se limita a regular el cumplimiento de las normas procesales, y una vez estudiadas las acciones y las excepciones se dicta la Sentencia, donde se determina la razón jurídica y verdad legal, con lo anterior se considera dar cumplimiento al principio de igualdad de partes, nacida en la revolución francesa, donde el juez es y debe ser imparcial, lo cual se considera una garantía de igualdad de las partes frente al Estado.

### *Proceso publicista*

En este sistema se intentan evitar los abusos originados en la corriente del liberalismo, por lo cual se amplían las facultades del Poder Judicial, *con la finalidad de tutelar los intereses de las clases marginadas, para lograr el bienestar común, evitando de esta manera las injusticias, que generó el liberalismo y el capitalismo inmoral*. Se da una socialización del Derecho, naciendo así la tercera rama, es decir el Derecho Social, donde se puede ubicar el Derecho del Trabajo y el Derecho Agrario; además su influencia se amplía en otras materias, como es el Derecho Civil, donde se atenúa el individualismo egoísta, dándose la protección del interés público; también esta transformación humanitaria y social influye en el Derecho Procesal.

*El Juez no puede ni debe ser un simple espectador pasivo del debate jurídico, se debe auxiliar al débil, al pobre y al profano en la ciencia jurídica; frente al hábil, poderoso y temerario es decir el que invoca derechos y hechos falsos o inexistentes, donde se debe de dar el equilibrio procesal, en la búsqueda de la Verdad material y auténtica, sobre la infame verdad formal, que no es otra cosa que una cínica mentira. Avalada por una resolución judicial violatoria del Derecho y la Justicia. Es decir la verdad Formal es el reconocimiento de pretensiones carentes de fundamento en hechos y por consecuencia de Derecho. Las cuales dan lugar a terribles agravios de particulares y más aun de todo un pueblo, como ha quedado registrado en la Historia, dando lugar a infames saqueos de las riquezas naturales de nuestro México en la rama Petrolera, Minera, Agrícola, entre otras y claro está en evidentes injusticias, en materia Democrática y Electoral.*

En la materia procesal se tienen tendencias publicistas y nos permitimos citar dos figuras fundamentales como son:

**LA PRUEBA PARA MEJOR PROVEER:** *Donde el juez debe ordenar, aunque no se lo soliciten, el desahogo de cierta prueba en la búsqueda de la verdad material.*

**LA SUPLENCIA DE LA QUEJA:** En el Juicio de Amparo implica una excepción del principio de sentenciar, según lo alegado y lo probado. *Es decir el juzgador puede introducir al proceso argumentaciones o consideraciones no manifestadas o aducidas por las partes, tal extremo sólo era viable en Derecho Penal, en Derecho Agrario y en Derecho del Trabajo, cuando el quejoso es ejidatario o el trabajador, actualmente se amplía la suplencia de la queja a cualquier materia, cuando el acto reclamado se funde en leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia, o en el caso de una violación manifiesta de la ley, que lo haya dejado sin defensa.*

*Se discute si en el sistema publicista se conserva el principio de imparcialidad del juzgador, cuando tiene una posición tutelar de una de las partes, por ser una persona o grupo marginado o torpe en el campo jurídico, podemos afirmar que la imparcialidad del juez se mantiene sin mancha, puesto que el único interés y compromiso del juzgador es y debe ser la búsqueda de la verdad, que motive la aplicación de la ley al caso concreto, para el imperio del Derecho y de la Justicia.*

Con la finalidad de comprender mejor la idea de Justicia, que según los clásicos es más importante que la benevolencia, misericordia, generosidad y la compasión. Pasamos a estudiar dicho término, que sin lugar a dudas es uno de los más complejos y muchas veces olvidado, en la obscuridad del ejercicio del litigante temerario, es decir el que hace valer acciones improcedentes y hechos nacidos de la vulgar novela de la mentira, que en la práctica se les denomina con el término negro de abogados chicaneros.

## **La justicia**

La palabra Justicia se deriva de, *Iustitia* que es un valor otorgado por la sociedad, sobre lo bueno.

ULPIANO la definió así: *“La justicia es la constante y perpetua voluntad de dar (conceder) a cada uno su derecho”. Los derechos son: “vive honestamente, no hagas daño a nadie y da a cada uno lo suyo”.*

La justicia implica que las personas deben recibir lo que les corresponde o pertenece. Ulpiano: *“Dar a cada uno lo suyo”*.

JOHN RAWLS, dice que: *“La justicia es la primera virtud de las instituciones sociales, así como la verdad es a los sistemas del pensamiento.”*

PLATÓN: *“La Justicia como armonía social, para la organización de su ciudad ideal, que los gobernantes de esta ciudad se transformen en los individuos más justos y sabios, o sea en filósofos, o bien, que los individuos más justos y sabios de la comunidad, es decir, los filósofos, se transformen en sus gobernantes”*.

ARISTÓTELES: *“La Justicia como igualdad: Dar a cada uno lo que es suyo, o lo que le corresponde”*. *La justicia es la virtud más alta, la virtud perfecta.*

La Justicia es saber decidir a quién le pertenece una cosa por Derecho. La Justicia es equidad, en un marco de legalidad y honestidad. Es la voluntad de dar a cada uno lo que le es debido o le corresponde; por otra parte podemos afirmar que Justicia es actuar con rectitud y respetar los derechos de los demás, es la Verdad, la Libertad, la Igualdad, la Democracia y el Orden. La Justicia es valor y fin del Derecho, es el arte de dar a cada persona lo suyo.

Me permito señalar que la Justicia Social, se plasma cuando el pueblo tiene trabajo y viven con seguridad, en una medianía económica, que les permite cubrir sus necesidades básicas, por otra parte se respeten sus garantías y derechos humanos.

Cuando se acredite con pruebas indubitables la violación de un Derecho, se debe aplicar la Ley, para reponer la armonía social, imponiendo o reconociendo lo que a cada persona le corresponde o merece, eso es Justicia.

## **La verdad**

El término Verdad se relaciona históricamente con la buena fe y la sinceridad. La verdad como veracidad, se deriva de verus que expresa confianza en la correspondencia entre lo que se cree y lo que es.

PLATÓN: *la verdad es idéntica a la realidad, como identidad que consiste en lo que permanece por debajo de las apariencias que cambian.*

*La verdad es la idea (Platón) o la forma (Aristóteles) que se halla oculta tras el velo de la apariencia. Ella es lo realmente real.*

TOMÁS DE AQUINO: *A la verdad entendida como “adecuación del intelecto a la cosa”*.

## La sentencia

En la presente parte de la investigación, procedemos al estudio y comentario de una Sentencia en materia Electoral, para determinar si la misma se encuentra debidamente fundada y motivada en términos constitucionales y doctrinales.

JUICIO DE INCONFORMIDAD

EXPEDIENTE: SUP-JIN-146/2012

ACTORA: COALICIÓN MOVIMIENTO PROGRESISTA

AUTORIDAD RESPONSABLE: 2 CONSEJO DISTRITAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL CON SEDE EN TEOLOYUCAN, ESTADO DE MÉXICO  
TERCERO INTERESADO COALICIÓN COMPROMISO POR MÉXICO

MAGISTRADA:

SECRETARIO:

México, Distrito Federal, a veinticuatro de agosto de dos mil doce.

VISTOS los autos del expediente SUP-JIN-146/2012, para resolver el juicio de inconformidad promovido por la Coalición Movimiento Progresista, a fin de impugnar los resultados consignados en el acta de cómputo distrital de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos,...

### RESULTANDO

- I. Jornada electoral. El primero de julio del dos mil doce se llevó a cabo la jornada electoral, para renovar, entre otros, al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.
- II. Sesión de Cómputo Distrital. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 294 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Consejo Distrital del Instituto Federal Electoral en el Estado de México, con sede en Teoloyucan, realizó el cómputo distrital de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. De acuerdo con los resultados consignados en la correspondiente acta de cómputo distrital, los candidatos obtuvieron la votación siguiente: ...
- III. Juicio de inconformidad. El nueve de julio de dos mil doce, la Coalición Movimiento Progresista presentó ante el mencionado consejo distrital, una demanda de juicio de inconformidad, a fin de impugnar los resultados consignados en el acta de cómputo distrital de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

En su escrito de impugnación, la parte actora solicitó la nulidad de la votación recibida en las casillas que a continuación se listan, por la causa que se especifica: ...

...

- X. Resolución del incidente sobre la pretensión de nuevo escrutinio y cómputo. En sesión pública de tres de agosto del presente año, la Sala Superior resolvió, entre otros, el incidente sobre la pretensión de nuevo escrutinio y cómputo que la parte actora formuló en su escrito de impugnación. En dicha sentencia interlocutoria se resolvió lo siguiente:

#### RESUELVE

PRIMERO. Se ordena realizar el nuevo escrutinio y cómputo de la votación recibida en las casillas 224 C1, 655 C4, 656 C1, 663 C1, 1959 C6, 1960 C1, 1963 C5, 1975 B, 4503 C1, 4504 B, 4522 B, 4572 B y 4582 B correspondientes al 2 Distrito Electoral Federal en el Estado de México, con cabecera en Teoloyucan, en los plazos y términos que se precisan en el Apartado VIII del Considerando Quinto de esta interlocutoria.

#### CONSIDERANDO:

PRIMERO. Jurisdicción y competencia. Esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tiene jurisdicción y es competente para conocer y resolver el presente asunto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 99, párrafo cuarto, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción II; 189, fracción I, inciso a); 199, fracciones II y III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 50, párrafo 1, inciso a); y 53, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; por tratarse de un juicio de inconformidad en el que se impugnan los resultados consignados en el acta de cómputo distrital del 2 Distrito Electoral Federal en el Estado de México, con cabecera en Teoloyucan, de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

SEGUNDO. Recuento de votos en sede jurisdiccional y recomposición de cómputo distrital. En el presente juicio se abrió el incidente de previo y especial pronunciamiento sobre la pretensión de nuevo escrutinio y cómputo.

Por resolución interlocutoria de esta Sala Superior, del pasado tres de agosto, se declaró parcialmente fundada la pretensión de la parte actora y, por tanto, se ordenó el nuevo escrutinio y cómputo de las casillas ...

De esta forma, lo procedente es determinar si como consecuencia del desahogo de la diligencia ordenada, hubo cambios en los resultados consignados en el acta de escrutinio y cómputo de casilla, para que, antes de entrar al estudio de los agravios tendentes a anular la votación recibida en casillas, se haga la recomposición de los resultados del cómputo distrital.

...

*TERCERO. Estudio de fondo. En vista de que en la sentencia interlocutoria dictada por esta Sala Superior el tres de agosto de dos mil doce, se realizó el estudio de los requisitos generales y especiales del escrito que contiene la demanda de juicio de inconformidad y los relacionados con la comparecencia del tercero interesado, se procederá al examen de los agravios de la parte accionante, relacionados con su pretensión de lograr la nulidad de la votación recibida en diversas casillas y, derivado de ello, modificar el acta de cómputo distrital de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.*

De la lectura del escrito de demanda, esta Sala Superior advierte que la coalición actora expone *agravios* que pueden clasificarse en dos grandes grupos: a) *Los que se encuentran desvinculados con la pretensión de la nulidad de votación recibida en casillas;* y b) *Los encaminados a que se declare dicha nulidad, y como consecuencia, se modifiquen los resultados consignado en el acta de cómputo distrital controvertida, para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.*

En este orden de ideas, por cuestión de método, se procederá al estudio de los agravios que invoca la parte accionante, en orden diverso al que los plantea, sin que ello pueda implicarle algún perjuicio, atento a lo señalado en la Jurisprudencia 4/2000, que bajo el título “*AGRAVIOS, SU EXAMEN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN*”, se consulta en las páginas 119 y 120 de la Compilación 1997-2012, Jurisprudencia y tesis en materia electoral, Volumen 1. Jurisprudencia.

1. *Agravios desvinculados a la nulidad de votación recibida en casillas. Irregularidades suscitadas en el 2 Distrito Electoral Federal del Estado de México*

En el capítulo de “*Hechos*” del medio de impugnación, la parte actora refiere lo siguiente:

2. *Que durante la preparación del proceso electoral y desarrollo de las campañas existieron irregularidades graves en términos de equidad de la elección integrados por el rebase de topes de gastos de campaña y compra y coacción del voto por parte de la coalición denominada Compromiso por México y de su candidato Enrique Peña Nieto.*

*Adicionalmente el Partido Revolucionario Institucional, así como el Partido Verde Ecologista de México y su candidato a la Presidencia de la República Enrique Peña Nieto, realizaron compra y coacción de votos, en este Distrito Electoral; así*



como el uso de recursos públicos para favorecerse y obtener una ventaja indebida; en tal orden de ideas el Movimiento Progresista en la impugnación a que se refiere el artículo 53 párrafo 5 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral hará los señalamientos correspondientes en el término establecido en los artículo 55, párrafo 2 de la ley en cita: en relación con el artículo 310 del COFIPE.

*Así las cosas, la autoridad electoral administrativa, así como la FEPADE no realizaron las acciones jurídicas y fácticas correspondientes con el objeto de evitar que se siguiesen realizando actos de compra y coacción de los votos consignados en las quejas cuyo número de expediente es (Q-UFRPP 61/12 (entrega de tarjetas y compra de voto), Q-UFRP 22/2012 (Queja por violación al tope de gastos de campaña a cargo del C. Enrique Peña Nieto).*

*Esto es, las autoridades antes señaladas no impidieron el reparto de dinero, tarjetas de debido, tarjetas con crédito telefónico precargado, vales de gasolina, tarjetas precargadas de tiendas de autoservicio, desvío de recursos públicos y privados en distintas modalidades todos fuera de la ley, irregularidad que se en la precampaña (vales de gasolina), esto es, previo, durante e incluso, después de la jornada electoral y que desde el inicio de las campañas fueron documentadas, como lo es el caso de los vales de gasolina y otras irregularidades denunciadas en quejas presentadas en distintos meses....*

De conformidad con el artículo 41, Base VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se ha establecido un sistema de medios de impugnación en los términos que señalan la propia constitución y la ley, el cual da definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantiza la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de asociación.

En el caso de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral establece el juicio de inconformidad como el mecanismo jurídico para garantizar la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales.

De conformidad con el artículo 50, párrafo 1, inciso a), de la citada ley adjetiva electoral, mediante el juicio de inconformidad, son impugnables en la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, los actos siguientes:

I. Los resultados consignados en las actas de cómputo distrital respectivas, por nulidad de la votación recibida en casillas, o por error aritmético; y

Si se pretende impugnar toda la elección presidencial, de acuerdo a lo establecido en el párrafo 2 del referido artículo 55, el juicio de inconformidad se presenta a más tardar dentro de los cuatro días siguientes a que el secretario ejecutivo informe al Consejo General del Instituto Federal Electoral, del resultado de las sumas de las actas de cómputo distrital de dicha elección, por partido y candidato. Este medio de impugnación se presenta ante el propio Consejo General, como se establece en el artículo 53, párrafo 5, del ordenamiento procesal que se consulta.

Ahora bien, en el caso que se examina, la coalición actora impugna los resultados consignados en el acta de cómputo distrital de la elección presidencial. Luego, con relación a los agravios que han quedado transcritos, esta Sala Superior considera lo siguiente:

La parte accionante expone que durante la preparación del proceso electoral y desarrollo de las campañas existieron irregularidades graves en términos de equidad de la elección integrados por el rebase de topes de gastos de campaña y compra y coacción del voto por parte de la coalición Compromiso por México.

Dicho agravio se juzga inoperante, pues cualquier irregularidad al principio de equidad es una cuestión que debe plantearse ante el juicio de inconformidad que se presente para impugnar toda la elección presidencial, y no en el juicio mediante el que se controvierten los resultados consignados en las actas de cómputo distrital, en el cual, sólo es posible examinar las causas de nulidad que se invoquen para las casillas que se identifiquen plenamente, o por error aritmético.

También deviene inoperante el argumento de la coalición actora, en el que afirma que el Partido Revolucionario Institucional, el Partido Verde Ecologista de México y su candidato a la Presidencia de la República, realizaron compra y coacción de votos, en el Distrito Electoral de mérito, así como el uso de recursos públicos para favorecerse y obtener una ventaja indebida; toda vez que, por una parte, la propia coalición actora reconoce que en el juicio de inconformidad por el que impugna toda la elección presidencial, hará los señalamientos correspondientes; y por la otra, dicho argumento no se encuentra relacionado con alguna casilla en particular.

Con relación a la afirmación de la coalición accionante, tocante a que la autoridad electoral administrativa, así como la FEPADE, no realizaron las acciones jurídicas y fácticas correspondientes con el objeto de evitar actos de compra y coacción de los votos (reparto de dinero, tarjetas de débito, tarjetas con crédito telefónico precargado, vales de gasolina, tarjetas precargadas de tiendas de au-

toservicio, desvío de recursos públicos y fuera de la ley, irregularidad que se en la precampaña) consignados en las quejas Q-UFRPP 61/12 y Q-UFRP 22/2012; tal alegato es inoperante, en razón de que en el caso, se incumple con el requisito establecido en el artículo 55, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, consistente en identificar las casillas y los hechos concretos e individualizados relacionados con las irregularidades que se invocan.

*Al respecto, esta Sala Superior considera que el argumento formulado por el partido actor no encuadra en alguno de los supuestos de nulidad de votación recibida en casilla previstos en el artículo 75 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación.*

*De modo que el planteamiento por el cual el partido actor solicita la nulidad de votación recibida en casilla no tiene asidero legal para que esta Sala Superior pueda estudiar su pretensión.*

*Cabe resaltar que en la sentencia ejecutoria dictada el tres de agosto de dos mil doce en el expediente en que se actúa, se ordenó el nuevo escrutinio y cómputo de las casillas En consecuencia, toda vez que esta Sala Superior ya se pronunció sobre la petición planteada por el partido actor en relación con la negativa del consejo distrital responsable para realizar el recuento de las casillas precisadas en los resultados de esta sentencia, resulta incuestionable que resulta infundada su pretensión.*

*B. Solicitud de nulidad de votación con fundamento en el artículo 75, párrafo 1, incisos g), h), i), j) y k), de la Ley General del Sistema de Medios de impugnación en Materia Electoral.*

En otro orden de ideas, la coalición actora hace valer que en las casillas que a continuación se listan se actualizan diversas causales de nulidad de votación recibida en casilla, por actualizarse los supuestos previstos en el artículo 75, párrafo 1, incisos g), h), i), j) y k), de la Ley General del Sistema de Medios de impugnación en Materia

Respecto de las trece (13) casillas antes listadas, el actor hace valer los mismos supuestos de nulidad de votación recibida en casilla, sin embargo, de la lectura de la demanda del juicio de inconformidad, se advierte que divide las referidas casillas en dos apartados.

- a) Apartado en el que sólo cita las casillas pero no ofrece hechos concretos relacionados con los incisos g), h), i), j) y k) del párrafo 1 del artículo 75 de la Ley General del Sistema de Medios de impugnación en Materia Electoral (5 casillas).

- b) Apartado en el que ofrece hechos concretos acontecidos en cada casilla en lo individual (8 casillas).

Respecto al primer grupo de casillas, de la lectura del medio de impugnación que se resuelve, se observa que la coalición actora hace la exposición de diversas irregularidades, las cuales, en esencia, consisten en lo siguiente:

- I. Que se instalaron y se recibió la votación sin la presencia de sus representantes debidamente acreditados en casillas, y que se les impidió el acceso a pesar de que contaban con el nombramiento respectivo;
- II. Que la autoridad señalada como responsable viola también el principio de legalidad electoral cuando omite cumplir normas de orden público y de observancia general, como son las contenidas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales;
- III. Que los presidentes de las mesas directivas de casilla omitieron cuidar que el funcionamiento de las mismas se ajustara a lo dispuesto por el código, mantener el orden en la casilla y asegurar el desarrollo de la jornada electoral, solicitar y disponer del auxilio de la fuerza pública para asegurar el orden en la casilla y el ejercicio de los derechos de los ciudadanos y representantes de partidos; suspender la votación en caso de alteración del orden, omitiendo también por tanto asentar los hechos de inmediato en el acta correspondiente y comunicarlas al consejo electoral respectivo;
- IV. Que los actos de presión a los electores en las casillas que se impugnan, tal y como se encuentra acreditado en autos, estuvo constituido por un comportamiento intimidatorio, inmediato, que contenía violencia física y futuro e inminente consistente en amenazas, y que los sujetos a quienes se ejerció violencia se vieron obligados a optar entre soportar la pérdida del ejercicio de un derecho consistente en el sufragio universal, libre, secreto y directo o padecer el mal con el que se les coaccionaba. Refiere que la coacción también se realizó en forma de presión singular, mediante proselitismo realizado por los simpatizantes del “citado partido político” en la zona de las casillas;
- V. Que todo lo antes descrito encuadra en la hipótesis normativa prevista en el artículo 75, párrafo 1, inciso i), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; y
- VI. Que de esto resulta que las irregularidades detectadas han sido efectuadas fuera del marco de la legalidad, conformando así el margen de determinancia, al no tomar en cuenta que los ciudadanos no se encontraban en los listados nominales, por lo que no tienen la facultad de ejercer su derecho al voto, y al efectuarlo, afectan la certeza de la votación, al tener la claridad de que esos votos no fueron emitidos válidamente.

Como ya se precisó, en el primer apartado de la demanda se advierte que respecto de las casillas que a continuación se identifican, la coalición actora señala de forma genérica las irregularidades antes planteadas.

*Empero, es omisa en hacer la precisión de hechos concretos e individualizados que permitan a esta autoridad jurisdiccional examinar si le asiste o no la razón con relación a las irregularidades que en términos generales hace valer.*

En efecto, respecto de las cinco (5) casillas antes listadas, el enjuiciante omite precisar *cuáles fueron los representantes a los que se les impidió el acceso a las casillas; en cuáles casillas los presidentes omitieron cumplir con las normas establecidas en el código aplicable y los casos a partir de los cuales se afirma que se incumplió con solicitar el auxilio de la fuerza pública, así como asentarlos en el acta y comunicarlos a la autoridad electoral correspondiente; las casillas en las cuáles se ejerció violencia física, presión o actos de proselitismo, haciendo referencia individualizada de las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que supuestamente se afectaron las características del sufragio; así como el número de ciudadanos que, en cada casilla, se les permitió votar sin aparecer en los listados nominales respectivos.*

Por lo tanto, ante la generalidad de los argumentos que expone la parte accionante, esta Sala Superior considera infundados los agravios.

Por otra parte, en el segundo apartado de la demanda, el partido político actor ofrece hechos concretos que, a su juicio, acreditan las causales de nulidad recibida en casilla con base en los supuestos establecidos en el artículo 75, párrafo 1, incisos g), h), i), j) y k), de la Ley General del Sistema de Medios de impugnación en Materia Electoral.

*No obstante lo anterior, dado que el actor no vincula los hechos que, de manera individual aduce, se suscitaron en cada casilla, con algún supuesto normativo previsto en el artículo 75 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, esta instancia jurisdiccional clasificará los hechos según corresponda con alguna de las causas de nulidad previstas en el referido precepto normativo.*

Lo anterior atendiendo al aforismo latino “Da mihi factum, dabo tibi ius” usado en la práctica judicial en la que los actores dan los hechos y el juzgador dará el derecho.

...

A un representante del PAN acreditado ante el IEEM, se le permitió votar en la casilla sin estar en la Lista Nominal

Debido a un error involuntario se le permitió votar a un ciudadano con la credencial de su hermana.

La representante del PVEM votó dos veces, en la casilla 1959 C2 y en la casilla 1959.

El representante del PRI ante la mesa directiva de casilla votó dos veces.

Se le permitió votar a un ciudadano en una sección que no le correspondía

Dos representantes de los partidos políticos del PAN y el PRI, votaron en la casilla, a pesar de no estar acreditados en la misma.

Como se advierte, los hechos antes precisados, no encuadran en todos los supuestos normativos de las causales previstas en el artículo 75, párrafo 1, incisos g), h), i), j) y k), de la Ley General del Sistema de Medios de impugnación en Materia Electoral.

Sin embargo se analizarán las causas de nulidad de votación recibida en casilla, conforme con la clasificación de agravios hecha por esta instancia jurisdiccional.

De tal suerte que, una vez que han quedado precisado los hechos ofrecidos por la coalición Movimiento Progresista e identificados los incisos del artículo 75 de la Ley de Medios, en los que encuadran la solicitud de nulidad de votación recibida en casilla, las causales de nulidad se analizarán de manera agrupada.

Una vez precisados los argumentos que hace valer el partido político actor, esta Sala Superior procede a determinar si en el presente caso y respecto de las casillas 4583 B y 4583 C1 se actualiza la causal de nulidad establecida en el artículo 75, párrafo 1, inciso a) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 241, párrafos 1 y 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, las casillas deben instalarse, esencialmente, en lugares de fácil y libre acceso para los electores, que garanticen la libertad y el secreto del voto; debiendo preferirse los locales ocupados por escuelas u oficinas públicas.

Con el objeto de que los electores conozcan la ubicación de la casilla en la que emitirán su voto, los artículos 243 y 258 del código de la materia, establecen que los Consejos Distritales deberán dar publicidad a las listas de los lugares en que serán instaladas, para lo cual, deberán fijarlas en los edificios y lugares públicos de mayor concurrencia en el distrito.

De la lectura de los anteriores dispositivos se advierte que el establecimiento y publicación de un lugar determinado para la instalación de la casi-

lla, tutela, especialmente, el principio de certeza que permite a los electores conocer el lugar en donde deberán ejercer el derecho al sufragio.

Sin embargo, el día de la jornada electoral, en la fase de la instalación de las casillas, pueden presentarse diversas circunstancias que obliguen a los funcionarios de las mesas directivas de casilla a cambiar su ubicación, como son: a) que no exista el local indicado; b) que se encuentre cerrado o clausurado; c) que se trate de un lugar prohibido por la ley; d) que no permita asegurar la libertad o el secreto del voto o el fácil y libre acceso de los electores; e) que no garantice la realización de las operaciones electorales en forma normal; o, f) que el Consejo Distrital así lo disponga por causa de fuerza mayor o caso fortuito.

Estos supuestos, se consideran causas justificadas para la instalación de una casilla en un lugar distinto al señalado, y se encuentran previstas en el artículo 262 del código de la materia, el cual, en su párrafo 2, establece que en cualesquiera de dichos casos, la casilla deberá quedar instalada en la misma sección y en el lugar adecuado más próximo, debiéndose dejar aviso de la nueva ubicación en el exterior del lugar original que no reunió los requisitos.

En términos de lo previsto en el artículo 75, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la votación recibida en una casilla será nula, cuando se acrediten los supuestos normativos siguientes:

- a) Que la casilla se instale en un lugar distinto al señalado por el Consejo Distrital respectivo; y,
- b) Que el cambio de ubicación se realice sin justificación legal para ello.

Para que se acredite el primer supuesto normativo de la causal de nulidad en análisis, será necesario que la parte actora pruebe que el lugar donde se instaló la casilla es distinto al que aprobó y publicó el Consejo Distrital respectivo.

En cuanto al segundo supuesto normativo, se deberán analizar las razones por las que se realizó el cambio de ubicación de casilla y determinar la existencia de una causa justificada prevista en el citado artículo 262 del código de la materia; valorando aquellas constancias que aporte para acreditarlo.

Luego entonces, la votación recibida en casilla se declarará nula, cuando se actualicen los dos supuestos normativos que integran la causal en estudio, salvo que, de las propias constancias de autos quede demostrado que

no se vulneró el principio de certeza protegido por la causal, respecto del conocimiento que deben tener los electores del lugar donde deben ejercer su derecho al sufragio, es decir, que las irregularidades aducidas no fueron determinantes para el resultado de la votación.

En el presente caso, para determinar la procedencia de la pretensión del actor es necesario analizar las constancias que obran en autos, en particular, las que se relacionan con el agravios en estudio, y que son: a) lista de ubicación e integración de las mesas directivas de casilla —comúnmente llamadas encarte—; b) acta de la jornada electoral; y, c) hojas de incidentes que se levantaron el día de la jornada electoral, respecto de las casillas cuya votación se impugna y en las cuales consten hechos relacionados con la causal en análisis.

*Las referidas documentales que al tener el carácter de públicas y no existir prueba en contrario respecto de su autenticidad o de la veracidad de los hechos a que se refieren, se les concede valor probatorio pleno, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 14, párrafo 4, incisos a) y b), y 16, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; además de los diversos medios de convicción que aporten las partes, que serán analizados en relación a la casilla respecto de la cual fueron ofrecidos y cuyo valor probatorio se determinará con base en lo dispuesto en los artículos 14, 15 y 16 de la citada ley adjetiva electoral.*

B.2 Agravios relacionados con que se permitió votar a personas sin credencial de elector o sin estar en la lista nominal.

La parte actora hace valer la causal de nulidad prevista en el párrafo 1, inciso g) del artículo 75 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Una vez precisados los argumentos que se hacen valer en la demanda, esta Sala Superior procede a determinar si en el presente caso y respecto de las casillas señaladas se actualiza la causal de nulidad establecida en el artículo 75, párrafo 1, inciso g) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

En torno a la causal de nulidad propuesta, se debe tener presente que de conformidad con lo establecido en el artículo 6 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para estar en aptitud de ejercer el derecho de voto, además de los requisitos que fija el artículo 34 de la Constitución, los ciudadanos deben estar inscritos en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar.



Por otra parte, el artículo 264, párrafo 1 del ordenamiento electoral invocado, previene que la credencial para votar es el documento indispensable para que los ciudadanos puedan ejercer su derecho al voto.

Conforme con lo dispuesto en los artículos 200, 264 y 265 del código de la materia, para ejercer su derecho de voto, los electores deben mostrar su credencial para votar con fotografía, debiendo el secretario de la mesa directiva de casilla comprobar que el nombre del elector figure en la lista nominal correspondiente; hecho lo anterior, el Presidente puede entregar las boletas de las elecciones.

Acorde con lo anterior, el artículo 75 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en su inciso g), establece:

“La votación recibida en una casilla será nula cuando se acredite cualquiera de las siguientes causales:

(...)

g) Permitir a ciudadanos sufragar sin Credencial para Votar o cuyo nombre no aparezca en la lista nominal de electores y siempre que ello sea determinante para el resultado de la votación, salvo los casos de excepción señalados en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en el artículo 85 de esta Ley.”

Los casos de excepción a que alude el precepto legal de referencia, acorde a lo que establecen los artículos 265, párrafo 5, y 270 del Código y el artículo 85 de la Ley de la materia comprenden a:

- a) Los representantes de los partidos políticos acreditados ante la mesa directiva de casilla donde estén acreditados, quienes deberán mostrar su credencial para votar, a efecto de que su nombre y clave de elector queden inscritos en la parte final de la lista nominal de electores;
- b) Los electores en tránsito, para emitir el sufragio en las casillas especiales, para lo cual deben mostrar su credencial para votar, a efecto de que se establezcan los tipos de elecciones para las que tienen derecho a sufragar y la formación de las actas de electores en tránsito; y,
- c) Quienes cuenten con resolución favorable emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el supuesto de que el Instituto Federal Electoral no haya estado en condiciones de incluir al ciudadano en la lista nominal correspondiente o de expedirle su credencial para votar,

en cuyo caso, debe permitirse al elector emitir su voto, pero reteniendo la copia certificada del documento judicial que lo habilita para ejercer sus derechos político electorales. Este es el único supuesto legal que permite sufragar a un ciudadano sin mostrar su credencial para votar.

De la interpretación de las anteriores disposiciones, se concluye que la causal tiende a la tutela del principio de certeza, respecto de los resultados de la votación en casilla, los que deben expresar fielmente la voluntad de los ciudadanos. De permitir votar a electores que no cuenten con credencial para votar, o que teniéndola no estén registrados en el listado nominal, entonces esa voluntad podría verse viciada con los votos o que perteneciendo a éste, les corresponde, por disposición de ley, emitir su voto en diversa casilla.

Para decretar la nulidad de la votación recibida en casilla con base en la causal que se prevé en el inciso g) del artículo 75 de la ley procesal invocada, se deben colmar los siguientes elementos esenciales:

- a) Que se demuestre que en la casilla se permitió votar a personas sin derecho a ello, ya sea porque no mostraron su credencial para votar o porque su nombre no aparecía en la lista nominal de electores; y
- b) Que se pruebe que la anterior circunstancia sea determinante para el resultado de la votación recibida en la casilla.

*Para acreditar este segundo elemento, debe demostrarse fehacientemente, que la irregularidad ocurrida en la casilla es decisiva para el resultado de la votación, y que de no haber ocurrido, el resultado pudiese haber sido distinto. Para este fin, puede compararse el número de personas que sufragaron irregularmente, con la diferencia de votos entre los partidos que ocuparon el primero y segundo lugar y considerar que si el número de personas es igual o mayor a esa diferencia, se colma el segundo de los elementos, y por ende, debe decretarse la nulidad de la votación recibida en la casilla.*

*También puede actualizarse el segundo de los elementos, cuando sin haber demostrado el número exacto de personas que sufragaron de manera irregular, queden probadas en autos circunstancias de tiempo, modo y lugar que acrediten que un gran número de personas votaron sin derecho a ello y por tanto, se afectó el valor que tutela esta causal.*

*Establecido el marco normativo relativo a la nulidad de votación recibida en casilla cuando se permite sufragar a personas sin tener credencial para votar o sin encontrarse en el listado nominal de electores; esta Sala Superior estima que el planteamiento formulado por los actores resulta infundado.*

*Lo infundado del agravio estriba en que, en los casos que se analizan, resultaría irrelevante analizar si queda demostrado que hubo ciudadanos que sufragaron sin credencial para votar o sin encontrarse en el listado nominal electoral respectivo, en tanto que, como a continuación se razona, no se colma uno de los requisitos esenciales para configurar la causal de nulidad de votación.*

*Ello porque, conforme con los elementos necesarios para configurar la nulidad de la votación recibida en casilla, no sólo es necesario demostrar que se permitió votar de manera indebida a ciudadanos, sino que, además es necesario demostrar que tal irregularidad resulta determinante para el resultado de la votación.*

En la especie, dado que el número de personas que presuntamente emitieron su sufragio sin derecho es menor a la diferencia de votos entre los partidos que ocuparon el primero y segundo lugar, resulta incuestionable que es insuficiente el planteamiento formulado por la actora, dado que, en el mejor de los casos para la coalición “Movimiento Ciudadano”, en el caso de que quedara acreditada la emisión de votos por ciudadanos que no tenían derecho para hacerlo, tal situación no sería suficiente para anular la votación recibida en las casillas.

Lo anterior queda demostrado con la inserción de la tabla siguiente, en la que se muestra que, en todos los casos, la votación obtenida por los partidos o coaliciones que quedaron en el primero y segundo lugar es superior a los votos que se alegan fueron emitidos por ciudadanos sin tener derecho...

Para efecto de obtener los datos que se muestran a continuación, esta Sala Superior tuvo a la vista las actas de escrutinio y cómputo de casillas, así como, las constancias individuales emitidas con motivo del nuevo escrutinio y cómputo de votos por el consejo distrital responsable, los cuales, obran en el expediente y que tienen la naturaleza de documentales públicas, por lo que de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 16 de la ley de la materia, tienen valor probatorio pleno, salvo prueba en contrario respecto de su autenticidad o de la veracidad de los hechos a que se refieren.

Con base en lo antes expuesto, lo procedente es declarar infundado el agravio relativo a que se actualiza la causal de nulidad prevista en el párrafo 1, inciso g) del artículo 75 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

C. Nulidad por violaciones al artículo 75, párrafo 1, inciso f), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral por haber mediado error o dolo en la computación de los votos.

La coalición actora solicita se declare la nulidad de la votación recibida, con fundamento en el artículo 75, párrafo 1, inciso f), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de las casillas que a continuación se indican, con base en las causas siguientes:

- Error en el cómputo que se invoca.
- Los folios de las actas de jornada no coinciden con el total de boletas recibidas.
- Las boletas recibidas en el acta de la jornada electoral menos las boletas sobrantes no coinciden con el total de boletas extraídas.
- El total de boletas extraídas no coincide con el total de ciudadanos que votaron.
- El total de ciudadanos que votaron es distinto al número de boletas extraídas de la urna.
- Es mayor los votos nulos que la diferencia entre el primero y segundo por candidato.

La causa de nulidad de la votación recibida en casilla prevista en el artículo 75, párrafo 1, inciso f), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se actualiza cuando se conjugan los dos elementos que la componen: a) Haber mediado error o dolo en la computación de los votos, y b) que ello sea determinante para el resultado de la votación.

*En ese tenor, cabe advertir que el dolo en el cómputo de los votos debe ser debidamente probado y no cabe presunción sobre él, así que, toda vez que el actor no aporta elemento probatorio alguno tendente a comprobar el dolo, se debe entender que el agravio únicamente se refiere a haber mediado error en el cómputo de los votos, por lo que, siendo suficiente la configuración del error para que se tenga por actualizado el primer elemento de los dos que integran la causa de nulidad invocada, este órgano jurisdiccional electoral se abocará únicamente a tal estudio.*

Ha sido criterio reiterado de esta Sala Superior que la causa de nulidad en estudio, se acredita cuando en los rubros fundamentales existan irregularidades o discrepancias que permitan derivar que no hay congruencia en los datos asentados en el acta de escrutinio y cómputo, los mencionados rubros son: 1) la suma del total de personas que votaron y representantes de partidos políticos que votaron en la casilla sin estar incluidos en la lista nominal (en adelante, total de ciudadanos que votaron), 2) total de boletas de Presidente sacadas de las urnas (en adelante, boletas —votos— sacadas de la

urna), y 3) el total de los resultados de la votación de Presidente (en adelante, votación total).

En efecto, los rubros en los que se indica el total de ciudadanos que votaron, las boletas depositadas y votación emitida son fundamentales, en virtud de que éstos están estrechamente vinculados, por la congruencia y racionalidad que debe existir entre ellos, ya que en condiciones normales el número de electores que acude a sufragar en una casilla debe ser igual al número de votos emitidos en ésta y al número de votos depositados y extraídos de la urna, en el entendido de que si existe discrepancia en tales rubros ello se traduce en error en el cómputo de los votos.

Caso contrario sucede cuando el error está en el rubro de boletas recibidas antes de la instalación de la casilla o de sobrantes que fueron inutilizadas, lo que eventualmente genera una discrepancia entre algunos de los denominados rubros fundamentales y la cantidad resultante de restar las boletas sobrantes al total de las recibidas, en cuyo caso existe un error en el cómputo de las boletas y no necesariamente de los votos, o bien, probablemente un error en el llenado de las actas, los cuales, *por sí mismos, no se consideran suficientes para actualizar la causa de nulidad que se analiza, pues, si bien se pudiera considerar una irregularidad, la misma no se traduce necesariamente en votos indebidamente computados (lo cual, en todo caso, debe ser probado) y, en consecuencia, no se viola principio alguno que rige la recepción del sufragio.* Apoya lo anterior la jurisprudencia 08/97, publicada con el rubro error en la computación de los votos. El hecho de que determinados rubros del acta de escrutinio y cómputo aparezcan en blanco o ilegibles, o el número consignado en un apartado no coincida con otros de similar naturaleza, no es causa suficiente para anular la votación.

Establecido lo anterior y como cuestión preliminar al análisis de las casillas que se analizarán por la causa de nulidad de votación recibida en casilla, es preciso señalar que no serán objeto de análisis por la causa de error o dolo en el cómputo de los votos, aquellas casillas que son impugnadas por el supuesto

1 Vid. Compilación 1997/2012. Jurisprudencia y tesis en materia electoral, tomo jurisprudencia, volumen 1, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2012, pp. 309 a 312. SUP-JIN-146/2012 de que es mayor los votos nulos que la diferencia entre el 1° y 2° candidato (18 casillas).

Por lo que hace a dicha solicitud de nulidad de votación recibida en casilla por existir error o dolo, con base el razonamiento de que “es mayor los

votos nulos que la diferencia entre el primero y segundo por candidato”, el agravio deviene en infundado.

Lo anterior es así porque, los datos asentados en el acta de cómputo distrital de que se trate o en la constancia individual, (cuando la casilla haya sido objeto de recuento); relacionados con los votos emitidos a favor de los partidos políticos que obtuvieron el primero y segundo lugar de la votación, así como los votos nulos; en modo alguno pueden considerarse derivados del error en la computación de los votos.

*En tanto no se demuestre lo contrario, los resultados asentados en las actas con relación a tales rubros, sólo reflejan el sentido del voto de los electores que ha sido traducido en cifras numéricas por los funcionarios electorales.*

*De ahí que no sea posible examinar un supuesto error en la computación de los votos sobre la base de datos asentados en el acta que reflejan el sentido del voto ciudadano, aun cuando de ello se perciba un número de votos nulos que resulta igual o mayor a la diferencia que exista entre los contendientes que SUP-JIN-146/2012 obtuvieron el primero y segundo lugar de la votación en la casilla.*

Además, la causa que se examina constituye uno de los supuestos para realizar el nuevo escrutinio y cómputo en sede administrativa, de conformidad con lo establecido en el artículo 295, párrafo 1, inciso d), fracción II, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

*Por ello, no sería posible decretar la nulidad de la votación recibida en una casilla, aun cuando se demostrara que los votos nulos son mayor a la diferencia numérica existente entre las fuerzas políticas que hayan obtenido el primero y segundo lugar de la votación, pues en el caso, los datos asentados en los rubros que menciona la parte actora no derivan de un error en la computación de los votos, sino de la marca que los electores asentados en la boleta electoral de la elección de que se trate. De ahí lo infundado del planteamiento.*

Una vez que se han precisado las consideraciones por las cuales no se estudiará el error o dolo de aquellas casillas en las que se solicita la nulidad de votación por motivos diversos a la discrepancia de alguno de los rubros fundamentales, el universo de casillas que se analizarán por error o dolo se reduce a 31.

Ello porque se analizarán aquellos planteamientos relacionados con lo siguiente:

1 total de boletas extraídas no coincide con el total de ciudadanos que votaron; y

El total de ciudadanos que votaron es distinto al número de boletas extraídas de la urna.

La procedencia del estudio de los referidos planteamientos deriva de que, a diferencia de los anteriores, en estos agravios la parte actora hace depender el error o dolo en el cómputo de los votos, de la posible inconsistencia de dos rubros fundamentales.

*Como se advierte, si bien el actor aparentemente hace valer dos planteamientos en la demanda, esta Sala Superior advierte que se trata del mismo agravio en el que esencialmente confronta dos rubros fundamentales, esto es, aduce la discrepancia entre las cifras contenidas en los rubros “boletas -votos- sacados de la urna” y “total de ciudadanos que votaron”. De ahí que el análisis del agravio se hará de manera conjunta en virtud de que el actor plantea la discrepancia de los mismos rubros en los dos motivos de disenso hechos valer en su demanda.*

En ese estado de cosas, si el error se aduce en dos rubros fundamentales, esta Sala Superior tiene elementos que le permiten analizar si efectivamente se actualiza la nulidad de votación recibida en casilla.

Para el análisis de los agravios que interesan, esta Sala Superior tiene a la vista la siguiente documentación:

1. El acta circunstanciada del recuento parcial de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos levantada por el Consejo Distrital responsable con motivo del nuevo escrutinio y cómputo parcial de la aludida elección.
2. Actas de jornada electoral correspondientes a las casillas sobre las cuales la parte actora solicita la nulidad de la votación recibida en casilla.
3. Actas de escrutinio y cómputo de la votación, correspondientes a las casillas sobre las cuales la parte actora solicita la nulidad de la votación recibida en casilla.
4. Los certificados del número de ciudadanos que votaron conforme al listado nominal, requerido al consejo distrital responsable, así como, los listados nominales de electores correspondientes a las casillas cuya votación se solicita anular.

Las anteriores documentales obran agregadas al expediente del juicio de inconformidad que se resuelve, mismo que se encuentra en el archivo jurisdiccional de esta Sala Superior, las cuales tienen pleno valor probatorio

en términos de lo previsto en el artículo 14, párrafos 1, inciso a), y 4; relacionado con el diverso numeral 16, párrafos 1 y 2, ambos de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Como se ha señalado, para el estudio del error o en su caso, de la existencia de dolo, en la computación de los votos, se deben considerar los rubros fundamentales de: 1) Total de ciudadanos que votaron), 2) Total de boletas de Presidente sacadas de las urnas (votos), y 3) La Votación Total.

En el caso, atento a los planteamientos de la parte actora, sólo se examinarán los dos primeros, y si se advirtiera alguna inconsistencia, entonces, se procederá a examinar el tercero de los citados rubros.

Casillas con rubros fundamentales coincidentes.

En primer término se listan las casillas en las que, contrario a lo afirmado por el actor, no existe discrepancia entre los rubros “boletas -votos- sacadas de la urna” y “total de ciudadanos que votaron”...

*De la tabla anterior se observa que las actas de escrutinio y cómputo de las casillas referidas asientan que el total de boletas (votos) sacadas de la urna coincide con el total de personas que votaron. Por lo tanto, resulta infundado lo aseverado por el actor cuando refiere que existe una inconsistencia entre dichos rubros.*

*Casillas con diferencia en los rubros fundamentales confrontados pero con resultados no determinantes.*

En la siguiente tabla se muestran aquellas casillas en las que los dos rubros fundamentales cuya discrepancia se alega, no coinciden entre sí...

*Empero, tal diferencia de votos en los rubros fundamentales es menor a la diferencia de votos obtenida por los candidatos que ocupan el primero y segundo lugar en la casilla.*

*Al respecto, debe precisarse que la sola discrepancia de votos en los rubros fundamentales no genera en automático una gravedad que lleve a la nulidad de la votación recibida en casilla.*

*La gravedad de la irregularidad, debe ser de tal magnitud, características o calidad que, en forma razonable, haga dubitable la votación; es decir, debe afectar la certeza o certidumbre sobre la misma.*

*En ese estado de cosas, cuando la diferencia entre los rubros fundamentales no es igual o mayor a la diferencia de votos que obtuvieron los candidatos que ocupan el primero y segundo lugar, la discrepancia de votos no es determinante para anular la votación recibida en esa casilla.*

De ahí que, conforme con el principio de conservación de los actos públicos válidamente celebrados, la votación deba conservarse.



*Ello porque, la nulidad de la votación recibida en alguna casilla y/o determinado cómputo y, en su caso, de cierta elección, sólo puede actualizarse cuando los errores, inconsistencias, vicios de procedimiento o irregularidades detectados sean determinantes para el resultado de la votación o elección.*

*Lo anterior tiene sustento en la idea de que una discrepancia numérica no debe afectar la votación recibida en casilla, a menos de que sea determinante para el cambio de ganador, en tanto que, se tiende a evitar que se dañen los derechos de terceros, en este caso, el ejercicio del voto activo de la mayoría de los electores que expresaron válidamente su voto, el cual no debe ser viciado por las irregularidades e imperfecciones menores que sean cometidas por un órgano electoral no especializado ni profesional, conformado por ciudadanos escogidos al azar, máxime cuando tales irregularidades o imperfecciones menores, al no ser determinantes para el resultado de la votación o elección, efectivamente son insuficientes para acarrear la sanción anulatoria correspondiente.*

*Por tanto, pretender que cualquier infracción de la normatividad jurídico-electoral diera lugar a la nulidad de la votación o elección, haría nugatorio el ejercicio de la prerrogativa ciudadana de votar en las elecciones populares, de ahí que el requisito de acreditar la determinancia se considere de suma importancia en la legislación electoral, con el fin de privilegiar el voto popular sobre los errores o inconsistencias menores.*

*De ahí que si bien en las siguientes casillas existe una discrepancia entre los rubros fundamentales, no procede la nulidad de su votación porque, la mayor diferencia entre ellos es inferior a la existente entre el primero y segundo lugares, por lo que el error en el cómputo no es determinante para el resultado de la votación, como se aprecia en la tabla siguiente.*

Casillas con espacios en blanco.

Ahora bien, del análisis de las diversas actas de escrutinio y cómputo de casilla y las levantadas con motivo de un nuevo escrutinio y cómputo, se advierte que en las casillas que a continuación se listan, existen espacios en blanco en el rubro “boletas -votos- sacadas de la urna”.

Al respecto, conviene tener presente que en relación con los datos relativos a “boletas -votos- sacadas de la urna”, no hay elementos que obren en autos suficientes para poder obtenerlos, además, es un dato que se produce en el momento de extraer las boletas depositadas en las urnas, el cual es un acto que se consuma durante el escrutinio y cómputo de los votos ante la mesa directiva de casilla.

*Por ello, para el análisis de la causa de nulidad invocada en tales casillas, así como en las restantes, bastará la comparación de los otros dos rubros, pues si bien, en*

*el caso de estas últimas, pudiere considerarse que hay una irregularidad en las actas por la omisión de anotar el dato mencionado, ello no implica la ausencia de boletas depositadas en la urna o de un número cierto.*

En ese sentido, para analizar la causa de nulidad en esas casillas, deben compararse con los datos existentes y, en su caso, con los auxiliares de boletas recibidas y sobrantes e inutilizadas.

*Por tanto, si coinciden los rubros ciudadanos que votaron y la votación emitida, deberá considerarse que no hay error en el cómputo de los votos y, en consecuencia, no se actualiza la causa de nulidad invocada. En caso de encontrarse diferencias entre los dos rubros fundamentales existentes, éstos deben compararse con la diferencia entre el primero y segundo lugares en la casilla, a fin de establecer el carácter determinante.*

*Cuando el error que resulte de la comparación entre los rubros fundamentales sea mayor que la diferencia entre los primero y segundo lugares, es decir, que sea determinante, pero si se encuentra una razón que justifique la discrepancia en el cómputo de los votos, al acudir a los datos auxiliares, y sea claro que en realidad no ocurrieron anomalías graves en el escrutinio y cómputo representado en el acta, sino que se trata, por ejemplo de un simple error en el llenado del acta, se deberá preservar la votación.*

Una vez establecido lo anterior, se procede al estudio de los datos que se extraen de las actas de escrutinio y cómputo, conforme con el cuadro descrito...

Como se aprecia, en las casillas antes listadas, aun y cuando no se cuenta con el rubro de "boletas (votos) extraídas de la urna", tal omisión del acta de escrutinio y cómputo de casilla resulta insuficiente para anular la votación recibida en ella.

*Lo anterior porque, en el caso de la casilla 656 C2, la falta de dato puede corregirse con los restantes rubros fundamentales, al existir plena coincidencia entre ambos.*

*Mientras que por lo que se refiere a la casilla 4512 C3, aunque existe diferencia en los rubros correspondientes a ciudadanos que votaron y total de la votación, tal discrepancia es inferior a la votación obtenida entre los candidatos que ocupan el primero y segundo lugar de la elección.*

*Por ello resulta infundada la petición de nulidad de votación recibida en casilla por las dos casillas que se analizaron en el presente apartado.*

Casilla con discrepancia explicable y corregible.

Ahora bien, del análisis de las actas de escrutinio y cómputo de casilla, de las constancias individuales levantadas con motivo del recuento de votos y de las listas nominales de electores, todas las cuales, se tienen a la vista de esta instancia jurisdiccional, se advierte que en las casillas existe una discre-

pancia entre el rubro de “boletas -votos- sacadas de la urna”, con los diversos rubros de “ciudadanos que votaron” y “votación total”, en los términos que se precisa en el siguiente cuadro...

No obstante lo anterior, tal diferencia numérica es justificable cuando se adminiculan e insertan los tres rubros fundamentales, así como, los datos correspondientes a los rubros auxiliares.

Al respecto, conviene tener presente que en relación con el dato relativo a “boletas -votos- sacadas de la urna”, no hay elementos que obren en autos suficientes para poder corregirlo, por ser un dato que se produce en el momento de extraer las boletas depositadas en las urnas, el cual, es un acto que se consume durante el escrutinio y cómputo de los votos ante la mesa directiva de casilla.

Por ello, cuando la discrepancia derive del rubro “boletas (votos) sacadas de la urna” y exista una justificación razonable para poder deducir que el error se presentó únicamente en el llenado del acta o en el momento de contar las boletas (votos) sacados de la urna; resulta razonable que tal discrepancia numérica sea corregida con el auxilio de los restantes rubros fundamentales.

*Por tanto, cuando el error esté en el rubro “boletas -votos- sacadas de la urna”, bastará la comparación de los otros dos rubros, pues si bien, pudiere considerarse que hay una irregularidad en las actas al anotar el dato mencionado, ello no implica que se hubieran emitido votos irregularmente.*

En ese sentido, para analizar la causa de nulidad en la casilla, debe compararse con los datos existentes y, en su caso, con los auxiliares de boletas recibidas y sobrantes e inutilizadas.

*Por tanto, si coinciden los rubros “ciudadanos que votaron” y “votación total”, deberá considerarse que no hay error en el cómputo de los votos y, en consecuencia, no se actualiza la causa de nulidad invocada. En caso de encontrarse diferencias entre los dos rubros fundamentales existentes, éstos deben compararse con la diferencia entre el primero y segundo lugares en la casilla, a fin de establecer el carácter determinante.*

*Cuando el error que resulte de la comparación entre los rubros fundamentales sea mayor que la diferencia entre los primero y segundo lugares, es decir, que sea determinante, pero si se encuentra una razón que justifique la discrepancia en el cómputo de los votos, al acudir a los datos auxiliares, y sea claro que en realidad no ocurrieron anomalías graves en el escrutinio y cómputo representado en el acta, sino que se trata, por ejemplo de un simple error en el llenado del acta, se deberá preservar la votación.*

Una vez establecido lo anterior, se procede al estudio de los datos que se extraen de las actas de la jornada electoral así como de las actas de escrutinio y cómputo, precisando, en primer lugar aquellas casillas en las que coinciden los rubros de total de ciudadanos que votaron y total de la votación emitida.

En términos de lo precisado en los párrafos precedentes, y de los datos que se desprenden de la referida tabla, se puede concluir que, en el caso de las casillas al coincidir los datos de total de ciudadanos que votaron, con la votación total emitida, y el rubro de boletas sacadas de la urna ser desproporcionalmente distinto, permite presumir que se trata de un error por parte de los funcionarios de casilla al momento de llenar el acta de escrutinio y cómputo.

En efecto, si tomamos en cuenta que el presidente de la mesa directiva de casilla entregó una boleta al elector, éste la marcó por la opción política de su preferencia y la depositó en la urna, la suma de estas boletas (votos) debe ser igual a la votación emitida.

Ahora bien, durante el escrutinio y cómputo se cuentan cuántos electores votaron, se sacan las boletas (votos) de la urna y su calificación y cuenta deben coincidir las boletas extraídas y la votación total, de no ser así, implica un error en el llenado o conteo de datos.

En el caso de las casillas el error se hace más evidente al coincidir el dato de boletas entregadas en la casilla, con el de boletas sacadas de la urna, datos que lógicamente no pueden ser coincidentes.

*Por otra parte, si existe un número de boletas recibidas y un número de boletas sobrantes, la diferencia es el número de boletas utilizadas y entregadas a los electores, de ahí que estas boletas utilizadas deban coincidir con las depositadas, (extraídas posteriormente) y con la votación emitida. Por lo que no existe una explicación lógica para que esto no suceda en los casos bajo análisis, más aún cuando el dato de boletas utilizadas sí coincide con el dato de total de ciudadanos que votaron y con el de total de la votación emitida.*

*En consecuencia resulta infundada la causa de nulidad que se hace valer también respecto de las tres casillas que se analizaron en el cuadro precedente.*

Por otra parte, por lo que se refiere a la casilla 1962 C8 al no haber coincidencia entre los rubros correspondientes a total de ciudadanos que votaron y votación total, se debe acudir al rubro auxiliar de boletas utilizadas, que se obtiene de restar las boletas sobrantes de las boletas entregadas de cada casilla.

*Como se aprecia, en la referida casilla, aun y cuando el rubro de "boletas (votos) extraídas de la urna" es discrepante respecto de los dos restantes rubros fundamentales y respecto de las boletas utilizadas, tal discrepancia del acta de escrutinio y cómputo de casilla resulta insuficiente para anular la votación recibida en ella.*

Lo anterior porque, como se observa en los datos asentados, el número de boletas recibidas coincide con el número de boletas sacadas de la urna (681), por lo que se puede desprender que existió un error por parte de los funcionarios de casilla al asentar este último dato, y repitieron el mismo dato que se había asentado en el primero de los rubros a que hemos hecho referencia.

La anterior conclusión puede verse reforzada con el hecho de que el rubro de boletas utilizadas (397), que se obtiene de restar de las boletas recibidas en la casilla que nos ocupa (681), las boletas sobrantes (284), coincide plenamente con el votación total (397), aunque no con el de ciudadanos que votaron (396), lo que refleja un dato más apegado a la realidad, pues se presenta una diferencia máxima entre los rubros que se comparan de un voto, lo que puede considerarse dentro del plano de lo razonable, en contraste de la diferencia que se tendría al considerar como válido el dato asentado en el acta de 681 boletas sacadas de la urna.

En este sentido, si se concluye que el dato de boletas extraídas de la urna es incorrecto, y en consecuencia si se comparan los otros dos rubros fundamentales de total de ciudadanos que votaron (396) y total de la votación emitida (397), se tiene que existe una diferencia entre ambos de un voto, mientras que la diferencia obtenida en la casilla que nos ocupa entre el primero y segundo lugar es de treinta y ocho votos, por lo que debemos concluir que el error denunciado en este caso, no resulta determinante para el resultado de la votación...

Por lo anteriormente expuesto, y con fundamento además, en el artículo 22 de la ley adjetiva electoral citada, se

#### RESUELVE

PRIMERO. Se modifican los resultados contenidos en el acta de cómputo distrital de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos correspondiente al Distrito Electoral Federal 02 en el Estado de México, con cabecera en Teoloyucan, en virtud de la realización del nuevo escrutinio y cómputo de votos, en los términos precisados en esta sentencia.

SEGUNDO. Remítase copia certificada de esta ejecutoria al expediente que se tramita para efectuar el cómputo final y, en su caso, la declaración de validez y la de Presidente Electo de los Estados Unidos Mexicanos.

NOTIFÍQUESE: personalmente a la parte actora y al tercero interesado, en el domicilio señalado en sus escritos de demanda y comparecencia, respectivamente;

por correo electrónico al Consejo Distrital responsable; por oficio, acompañando copia certificada de la presente sentencia, al Consejo General del Instituto Federal Electoral; y por estrados, a los demás interesados; de conformidad con lo dispuesto en los artículos 26, párrafo 3, y 60 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

En su oportunidad, devuélvanse las constancias pertinentes a su lugar de origen y, acto seguido, archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así, por unanimidad de votos, lo resolvieron los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante el Secretario General de Acuerdos, que autoriza y da fe.

## **Comentarios**

En primer término es prudente aclarar, que los comentarios que se vierten, son estrictamente de rigor académico y no existe interés personal, ya que el suscrito no tiene relación con partido político alguno, o relación laboral con el IFE o el TRIBUNAL ELECTORAL.

Se puede apreciar que en la Sentencia que se estudia no se respetan de manera fiel los términos de forma, que se deben reunir en un documento de tal naturaleza, es decir las partes de la Sentencia como quedó anotado son: VISTOS, RESULTANDOS, CONSIDERANDOS Y PUNTOS RESOLUTIVOS, de esta manera sin motivo práctico o razonado aparente, se decide utilizar las palabras: RESULTANDO, CONSIDERANDO, Y RESUELVE; es decir porque en singular, cuando debe de ser en plural, son varios puntos que integran cada parte de la Sentencia, sin embargo la presente crítica sólo es de forma y por consecuencia, no es un hecho estrictamente relevante.

## **Requisitos Sustanciales**

Se puede decir que la presente resolución cumple parcialmente con los requisitos sustanciales, de acuerdo con los siguientes razonamientos:

Toda Sentencia debe de ser clara y precisa, si bien en el presente caso, no es fácil resumir las pretensiones que se manifiestan por la parte actora, se

hace necesario, hacer un cuidadoso resumen de los agravios, siendo literal en su expresión, para ser analizados y respondidos cuidadosamente, de otra manera no se es claro y se presta a confusiones.

De esta forma en la Sentencia que se estudia faltó claridad, es repetitiva y no se resaltan puntual y literalmente las disposiciones de la Ley o la Jurisprudencia, con la finalidad de lograr un razonamiento preciso, lógico jurídico, de la procedencia o improcedencia de la acción intentada.

En cuanto a la Fundamentación y la Motivación, la Sentencia en estudio me parece que es endeble, en el sentido de que en algunos casos sus argumentos y fundamentación legal son discutibles, no se cita el artículo de manera literal, sólo se interpreta de uno u otro sentido sin técnica jurídica, lo que puede originar una Verdad formal y no material, por lo cual no existió un rigor en el silogismo jurídico, que permita ser contundente en la impartición de Justicia. Ejemplos de lo anterior es lo siguiente:

“Además, la causa que se examina constituye uno de los supuestos para realizar el nuevo escrutinio y cómputo en sede administrativa, de conformidad con lo establecido en el artículo 295, párrafo 1, inciso d), fracción II, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Por ello, no sería posible decretar la nulidad de la votación recibida en una casilla, aun cuando se demostrara que los votos nulos son mayor a la diferencia numérica existente entre las fuerzas políticas que hayan obtenido el primero y segundo lugar de la votación, pues en el caso, los datos asentados en los rubros que menciona la parte actora no derivan de un error en la computación de los votos, sino de la marca que los electores asentados en la boleta electoral de la elección de que se trate. De ahí lo infundado del planteamiento.”

“Por tanto, si coinciden los rubros “ciudadanos que votaron” y “votación total”, deberá considerarse que no hay error en el cómputo de los votos y, en consecuencia, no se actualiza la causa de nulidad invocada. En caso de encontrarse diferencias entre los dos rubros fundamentales existentes, éstos deben compararse con la diferencia entre el primero y segundo lugares en la casilla, a fin de establecer el carácter determinante.

Cuando el error que resulte de la comparación entre los rubros fundamentales sea mayor que la diferencia entre los primero y segundo lugares, es decir, que sea determinante, pero si se encuentra una razón que justifique la discrepancia en el cómputo de los votos, al acudir a los datos auxiliares, y sea claro que en

realidad no ocurrieron anomalías graves en el escrutinio y cómputo representado en el acta, sino que se trata, por ejemplo de un simple error en el llenado del acta, se deberá preservar la votación.”

## **Conclusiones**

PRIMERA: La Sentencia es la resolución Judicial más importante, donde se hace patente el Poder Jurisdiccional, es decir donde se aplica la Ley al caso concreto, resolviendo con ello la Litis, o declarando el Derecho y donde efectivamente se debe plasmar el imperio de la Ley, apoyado en la Verdad de los Hechos y con estricto seguimiento, al faro que guía al Derecho que no es otro que la Justicia.

La Sentencia que se apoya en Hechos Falsos y en equívocos tecnicismos, son el reflejo de un vil principio, denominado verdad formal, lo cual aniquila la Justicia.

SEGUNDA: Proceso inquisitorial. En parte sigue vigente en nuestro Derecho Penal Mexicano, donde la figura de arraigo por ejemplo, presume la culpabilidad del sujeto y no su inocencia, lo cual en opinión del suscrito es un grave error, debido a que se requiere de una sólida investigación del Agente del Ministerio Público, para evitar la necesidad del arraigo, aclarando que en las últimas fechas la Procuraduría General de la República, ha perdido parte de su facultad exclusiva de investigación de los hechos delictivos, para dejar dicha función a la Secretaría de Marina y Defensa Nacional, como es el caso de los delitos de narcotráfico; por todo ello, se requiere de una transformación de dicha Institución, que le dé prestigio en su importante función de Procuración de Justicia, y donde el juez respete puntualmente dicha actividad, en caso contrario será responsable administrativa o penalmente, ante una postura de soberbia que menosprecia el trabajo de la Institución de Buena Fe, que es y debe ser la Procuraduría.

TERCERA: Proceso dispositivo. El Gobierno tiene sus facultades delimitadas, y por lo tanto sólo puede hacer aquello que la Ley le faculta expresamente, por su parte los gobernados por lo contrario, amparados en la garantía de Libertad pueden hacer lo que a sus intereses convenga, siempre y cuando no esté prohibido por la Ley. El Juez en este sistema es simplemente un espectador pasivo de la actividad procesal de las partes, desgraciadamente este principio se aplica con frecuencia en la práctica procesal, cuando



los jueces deberían de asumir siempre una conducta activa, en búsqueda de la Verdad Histórica de los Hechos.

CUARTA: Proceso publicista. En este sistema se intenta evitar los excesos originados en la corriente del liberalismo, con la finalidad de tutelar los intereses de las clases marginadas, con el propósito de lograr el bienestar común, evitando de esta manera las injusticias, que generó el liberalismo y el capitalismo inmoral. El Juez no puede ser un simple espectador pasivo del debate jurídico, se debe auxiliar al débil, al pobre y al profano en la ciencia jurídica; frente al hábil o temerario, es decir el que invoca derechos y hechos falsos o inexistentes, donde se debe de dar el equilibrio procesal, en la búsqueda de la Verdad material y auténtica, sobre la infame Verdad formal, que no es otra cosa que una cínica mentira.

En la materia procesal se tienen tendencias publicistas y nos permitimos citar dos figuras fundamentales como son:

La prueba para mejor proveer: Donde el juez debe ordenar, aunque no se lo soliciten el desahogo de cierta prueba en la búsqueda de la Verdad material.

La suplencia de la queja: Es una excepción al principio de sentenciar, según lo alegado y lo probado. Es decir el juzgador puede introducir al proceso argumentaciones, o consideraciones no manifestadas por las partes, cuando el acto reclamado se funde en leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia, o en el caso de una violación manifiesta de la ley, que lo haya dejado sin defensa.

Se discute si en el sistema publicista se conserva el principio de imparcialidad del juzgador, podemos afirmar que la imparcialidad del juez se mantiene sin mancha, puesto que el único interés y compromiso del juzgador es, y debe ser la búsqueda de la Verdad, que motive la aplicación de la Ley al caso concreto, para el imperio del Derecho y de la Justicia.

QUINTA: La palabra Justicia se deriva de Iustitia que es un valor otorgado por la sociedad a lo bueno. Es decir, dar a cada persona lo que le es debido, o le corresponde por Derecho y méritos.

La Justicia es saber decidir a quién le pertenece un bien por Derecho. La Justicia es equidad, en un marco de legalidad y honestidad. Es la voluntad de dar a cada uno lo que le es debido o le corresponde. De acuerdo con Ulpiano; por otra parte le podemos sumar que Justicia, es actuar con rectitud y respetar los Derechos de los demás, es la Verdad, la Libertad, la Igualdad, y la Democracia. La Justicia es valor y fin del Derecho, es el arte de dar a cada persona lo suyo.

Me permito señalar que la Justicia Social, se plasma cuando el pueblo tiene trabajo y vive con seguridad, en una medianía económica, asimismo se respeten sus Garantías y Derechos Humanos. Cuando se acrediten con pruebas indubitables, la violación de un Derecho se debe aplicar la Ley, para reponer la armonía social, imponiendo o reconociendo lo que a cada persona le corresponde o merece, eso es Justicia.

SEXTA: La verdad como veracidad, se deriva de verus que expresa confianza en la correspondencia, entre lo que se cree y lo que es la realidad. La Verdad que se descubre con las pruebas indubitables, es el elemento fundamental en la motivación, para la aplicación de la Ley.

SÉPTIMA: Requisitos Sustanciales de la Sentencia. En términos generales se puede decir que, la presente resolución electoral que fue objeto de estudio cumple parcialmente, con los requisitos sustanciales de acuerdo con los siguientes razonamientos:

En la Sentencia faltó claridad, no se resaltan puntual y literalmente las disposiciones de la Ley, o la Jurisprudencia, con la finalidad de realizar un razonamiento preciso, lógico jurídico, de la procedencia o improcedencia de la acción intentada.

En cuanto a la Fundamentación y la Motivación, la Sentencia en estudio me parece que es discutible, en el sentido de que en algunos casos sus argumentos legales son improcedentes, sólo se interpreta de manera literal y con una lógica desafortunada, por lo cual no existió un rigor técnico de interpretación de la ley.

# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Luis Carballo Balvanera

## LOS PROCESOS DE DESCENTRALIZACIÓN EN MATERIA ELECTORAL

*SUMARIO: 1.- El Planteamiento. 2.- El año 2012 en la Historia Constitucional y Electoral del País. 3.- La Conmemoración Hispanoamericana. 4.- El Significado Histórico y Jurídico de las Cortes y de la Constitución de Cádiz. 5.- El Inicio de los Procesos de Descentralización Política y de Democratización en México. 6.- Situación Presente. 7.- Estado de los Poderes y Potestades en la Materia. 8.- Determinaciones de Descentralización Avanzada. 9.- La Descentralización y los Partidos Políticos. 10.- Conclusiones. 11.- Bibliografía.*

### **1. El Planteamiento**

El tema que propugna el Curso, a partir de la interrogante señalada en su propia denominación, consiste en reflexionar sobre la dinámica de toda organización política, que de tiempo en tiempo, plantea la conveniencia de revisar la posición demasiado centralizada de poderes y facultades estatales, para transferirlos a la periferia.

En organizaciones políticas federales o, incluso, regionales, el ejercicio se resuelve en el momento mismo de su constitución original, siendo en todo caso posible que al desarrollarse, se presenten revisiones periódicas para impulsar aún más la descentralización del poder del Estado.

Esta es la tendencia lógica de todo proceso político que permite impulsar a la sociedad a una posición de avanzada.

Los estados federales han de situar sus basamentos primeros en precisar las materias en que concentran las responsabilidades nacionales, frente a las que se conservan en la órbita de los estados federados, o bien, siguiendo el

método opuesto, señalando las tareas que corresponderán a éstos ante la competencia de la Federación.

El proceso se complementa con el establecimiento de limitaciones al ejercicio de los poderes estatales, así como esferas en los que éstos se ejercen, lo cual también significa un acto de descentralización política, ya que para el correcto ejercicio del poder, además de no ser válido sobrepasar el límite, se ha configurado con ello un derecho en el subordinado y se ha transferido a otro poder la facultad de verificar, alternativamente, que sea correcto su ejercicio o sea anulado lo hecho en exceso, ante la posible reclamación de quien ya goza del citado derecho.

El paso inicial reside, precisamente, en la determinación de las funciones que se deciden fijar en el núcleo central.

En el caso de nuestro país, la historia patria narra la suma de esfuerzos por impulsar el proceso de descentralización política, en la medida en que, los ciudadanos han logrado formas más civilizadas del Estado, así como la reivindicación o conquista de sus derechos y libertades, reclamando al Poder Político se les reconozcan con el carácter de derechos públicos subjetivos, que entrañan el compromiso universal por su genuino y auténtico respeto, así como por una mayor y más efectiva protección.

La materia electoral no ha sido un ramo alejado de ese debate, siendo ampliamente conocido que, ante las varias concentraciones del poder político<sup>1</sup> que se han gestado en nuestra historia, los debates por su descentralización, se hayan dado muy lentamente.

Es oportuno recordar la doctrina jurídica que sustentaron, a finales del siglo XIX, juristas de la talla de Vallarta, en base a la cual, el máximo tribunal del país decidió que los asuntos y conflictos electorales, no eran materia de cuestionamientos en amparo; pensamiento que, desde el porfiriato, alejó esa materia, por más de un siglo, de la esfera del Poder Judicial de la Federación.

Las expresiones “normalidad democrática” y “legalización judicializable”, insertas en el título del Curso, denotan una circunstancia que, en los

<sup>1</sup> Cabe notar que con esta expresión nos referimos, genéricamente, a estructuras fáctico políticas o inclusive jurídico políticas, en las que hay una marcada intención de los gobernantes por concentrar el poder, como determinación fundamental para conservarlo. Ejemplos de ellas los descubrimos en nuestra historia, de tiempo en tiempo, como los que hemos llamado dictaduras; mismas que admiten la clasificación de dictaduras individuales o estructurales, dentro de las cuales podríamos comprender a la existente durante el reinado de los borbones, a la que hacemos breve referencia en este trabajo.

tiempos que corren, se encuentra presente en las reflexiones de los estudiosos de estos tópicos, para quienes los procesos electorales encuentran su legitimación final, a través de las decisiones de los tribunales.

El contraste de los hechos y de las circunstancias políticas, después de más de un siglo, es suficientemente elocuente para confirmar lo antes dicho: en la materia electoral el proceso de descentralización de las decisiones, fue muy lento al principio, pero desde los ochentas del siglo pasado, el movimiento ha incrementado su velocidad.

Esta última circunstancia encuentra su causa, muy probablemente, por el tamaño del rezago que se acumuló.

De ello se sigue, que han tenido que ocurrir muchos acontecimientos en el intermedio, para que el proceso de descentralización en la materia electoral se encuentre en México en la posición actual.

No obstante, la situación presente no debiera satisfacer enteramente a nuestra generación.

Los más recientes acontecimientos políticos, indican que se ha reconocido el hecho de que las contiendas electorales del 2012, no se realizaron con plena corrección.

Tomemos para ello como ejemplo ilustrativo, las primeras decisiones políticas del nuevo gobierno, entre las que encontramos una que, con singular relieve, nos está subrayando la necesidad de emprender un nuevo proceso de reformas electorales en los aspectos que más molestaron a la ciudadanía durante el desarrollo de las pasadas elecciones.

El Pacto por México, suscrito el día 2 de diciembre por el Presidente de la República entrante y los presidentes de los tres principales partidos políticos nacionales, señala como Compromiso 90, de entre los 95 que postula, lo siguiente:

“... Se impulsará una Reforma Electoral que atienda los siguientes temas (Compromiso 90):

- Reducción y mayor transparencia del gasto de los partidos.
- Disminución en el monto de los topes de campaña.
- (Incorporación a las causales de nulidad de una elección lo siguiente: 1) el rebase de los topes de campaña; 2) la utilización de recursos al margen de las normas que establezca el órgano electoral; y 3) la compra de cobertura informativa en cualquiera de sus modalidades periodísticas, con la correspondiente sanción al medio de que se trate).

- Revisión de los tiempos oficiales de radio y televisión para impulsar una cultura de debate político y una racionalización del uso de los anuncios publicitarios.
- Prohibir el uso y la entrega de utilitarios de promoción electoral, tales como materiales plásticos, materiales textiles, despensas y materiales de construcción.
- Fortalecer la legislación para evitar el uso de esquemas financieros y/o recursos de origen ilícito con el propósito de inducir y coaccionar el voto.
- Crear una autoridad electoral de carácter nacional y una legislación única, que se encargue tanto de las elecciones federales, como de las estatales y municipales”.<sup>2</sup>

El listado de asuntos que se incluyen en una nueva reforma, es indicativo de lo inacabado de los procesos legislativos dirigidos a la efectividad de los principios constitucionales de elecciones auténticas, participativas y libres.

Al mismo tiempo permite apreciar, que se inserta en el listado de medidas, con singular hincapié, la última, que guarda una cercana relación con la hipótesis medular de este Curso, en el sentido de anunciar la “nacionalización” de las competencias electorales, con la diferencia de que, entre nosotros, se ha planteado como una disyuntiva a ser examinada en el contexto de nuestra organización política federal.

En cambio, el compromiso 90, aparece no sólo como una decisión imperativa, ya examinada y concluida, reforzada además con el carácter vinculante entre quienes lo suscriben, de instituir una autoridad central electoral única, encargada tanto de elecciones federales como estatales y municipales.

Es de destacar, que la centralización de las competencias electorales es una posición enteramente contradictoria de las otras medidas. Tan son opuestas, que éstas sugieren estar destinadas a mejorar las condiciones de igualdad en la competencia electoral entre partidos y candidatos, por lo que se alinean entre los procesos de descentralización político electoral, en tanto que aquélla, constituye una franca y abierta determinación centrípeta del poder en materia de preparación y organización de las elecciones.

Se observa también, que la centralización de competencias se introduce en el acuerdo político, sin ninguna base fáctica o de respaldo en debate público alguno que pudiera justificarla, en tanto que las otras medidas, cuentan

<sup>2</sup> Vid., página electrónica de la Presidencia de la República, día dos de diciembre de dos mil doce, bajo el epígrafe “Pacto por México”, [www.presidencia.gob.mx/ha-llegado-el-momento-del-encuentro-y-el-acuerdo/](http://www.presidencia.gob.mx/ha-llegado-el-momento-del-encuentro-y-el-acuerdo/); haciéndose notar que el tema referente a las causales de nulidad, se encuentra entre paréntesis, sin que en el documento se haga alusión alguna a su significado.

con cierto respaldo en los hechos y circunstancias negativas que se vivieron en las pasadas elecciones federales.

Planteado lo anterior, hemos de insistir que el Curso que llevamos a cabo en el 2012, debe ser narrado en esta oportunidad, en que podemos resumirlo en su expresión escrita, atendiendo a las dos cuestiones que se han dejado señaladas en relieve.

La primera, que consiste en subrayar la tendencia de toda organización política, de revisar periódicamente el proceso de descentralización; revisión a la que no escapa la materia electoral y en la que se aprecia una mayor dinámica, probablemente por el rezago en que se le mantuvo por décadas.

La segunda reside en precisar que esa tendencia, sólo puede entenderse como la respuesta, en correlación política, a la necesidad de las sociedades contemporáneas por encontrar los cauces constitucionales más propicios para el reconocimiento, respeto y protección de los derechos y libertades que han venido conquistando los ciudadanos.

Este es el sentido de la inserción de las normas relativas a los derechos humanos en el texto constitucional y de los principios de protección más amplia a las personas en la interpretación de dichos derechos, así como la obligación que tiene cualquier autoridad de respetar, proteger, impulsar y garantizar el pleno ejercicio de dichos derechos; disposiciones que han sido establecidas en el artículo 1º. de la Constitución, según reforma vigente a partir del 10 de junio de 2011.

De manera que la cuestión que se inquiere en el título del Curso, permite centrar este trabajo, en el examen de los más recientes procesos de descentralización político electoral en nuestro país, confirmando que en ellos se han manifestado las dos tendencias a que antes nos hemos referido.

Ambas se colocan en el mismo cauce que vislumbra como meta, ubicar a la sociedad mexicana de este siglo, en el sitio en que, superando la precariedad de más de la mitad de sus integrantes, conocedora de sus mínimos derechos y libertades, pueda ejercerlos de manera semejante, a aquellas otras que, apoyadas en la plenitud del conocimiento y de la información, ostentan el carácter de auténticas sociedades de avanzada.

## 2. El año 2012 en la Historia Constitucional y Electoral del País

El 2012 ha sido un año importante en la historia constitucional y electoral del país.

Distante en el tiempo, por sólo catorce meses, de la profunda reforma en materia de derechos humanos, el 9 de agosto de 2012 se publicó otro decreto que modifica varios preceptos de nuestra Constitución, para regular cuestiones políticas de trascendencia, entre las cuales encontramos tres, relacionadas con los procesos de descentralización político-electoral a que nos referimos en este trabajo.

Se han agregado a la normativa constitucional, entre otros, los siguientes temas:

- Candidaturas independientes, es decir, que cualquier ciudadano podrá ser postulado a un cargo de elección popular, sin necesidad de encontrarse registrado en algún partido político;
- Iniciativas ciudadanas, lo que significa que los propios ciudadanos mediante un agrupamiento coherente, podrán suscribir una iniciativa de ley ante el Congreso de la Unión, la Legislatura de su respectivo Estado o la Asamblea del Distrito Federal; y,
- Consultas populares sobre temas de trascendencia nacional, con algunas excepciones, en las que los ciudadanos podrán votar en el sentido que estimen conveniente.<sup>3</sup>

Los contenidos de la reciente reforma constitucional, en los tres temas que hemos seleccionado, guardan un común denominador con las modificaciones de 10 de junio de 2011, ya que siguen la tendencia de ampliar la cobertura y el espectro de los derechos humanos; sin embargo, muy poco se puede advertir de sus efectos, mientras no se avance en paralelo en la mejora de las condiciones educativas y culturales de la sociedad, que como ya hemos señalado, son la base sustantiva del ejercicio de los derechos del ciudadano.

No deja de llamar la atención sobre el momento político que se eligió para aprobar esos contenidos reformadores de la Constitución, que no permitieron a la ciudadanía, ponderar sobre la profundidad de sus consecuencias, por lo que debiéramos buscar abrir al examen, sus diferentes postulados, en un debate serio y responsable.

<sup>3</sup> Vid., Diario Oficial de la Federación del 9 de agosto de 2012.



En particular resulta de difícil predicción, las repercusiones de la consulta popular vinculante; medida que genera cierto asomo de incertidumbre por la ambigüedad de los temas que pueden ser objeto de la misma.

Si bien el adicionado inciso 3º., del artículo 35, fracción VIII, Constitucional, establece la prohibición de ser objeto de las consultas, varios asuntos de relieve, su enumeración deja de lado, otras cuestiones de superlativa importancia, las cuales pudiéramos identificar, por ejemplo, con las decisiones jurídicas fundamentales establecidas en la Constitución, que incluye el caso de medidas reivindicatorias a favor de la Nación, que por su trascendencia, cualquier debate sobre ellas, en consulta popular, no puede implicar efectos vinculantes de los Supremos Poderes de la Unión, menos aún del poder revisor constitucional.

Asimismo, otros temas que por su complejidad intrínseca, ligados a cuestiones económicas, financieras u otras de similar importancia, no debieran ser admitidos a consulta, sin las precauciones pertinentes frente a las posiciones fácticas de los medios de difusión, ya que éstos cuentan con instrumentos varios, que inciden en una amplia y profunda penetración, susceptible de ser inducida por actores y factores económicos, tanto nacionales como extranjeros, aprovechándose de la poca o nula información de que pueda disponer el electorado, de manera objetiva e imparcial.

No obstante, en términos generales, puede decirse que la reforma, marca varios asuntos como las candidaturas independientes y las iniciativas ciudadanas de ley, que se han venido reiterando en los debates públicos sobre las elecciones en el país, por lo que son un claro ejemplo de la continuidad en las tendencias, aquí señaladas, hacia la descentralización de los poderes y atribuciones en favor de los ciudadanos.

De similar manera, en el campo de las elecciones, este año se ha significado por la realización de una de las que ha contado con mayor participación ciudadana y que convocó a un electorado cercano a los ochenta millones de personas.

Desafortunadamente, en el desarrollo de las campañas y en la misma jornada electoral, se manifestaron diversos hechos que produjeron incertidumbre ciudadana, que tan han calado con hondura, que se ha gestado la iniciativa ya comentada, integrada a los compromisos del pacto político en pro de la gobernabilidad, que apunta al contenido de una nueva reforma constitucional en materia electoral.

En síntesis, el año 2012 ha quedado señalado por los sucesos ya remarcados en este trabajo, que subrayan su alto relieve político-constitucional.

### 3. La Conmemoración Hispanoamericana

Estos acontecimientos han coincidido, de otra parte, con la celebración del bicentenario de la Constitución de Cádiz de 19 de marzo de 1812, la cual goza de la reconocida importancia, de haber sido el primero de los ordenamientos constitucionales, con significado moderno, que en México debió ser observado.

La vigencia teórica de la Constitución gaditana en los dominios españoles de ese tiempo, extendidos en tres continentes, proyectó la conmemoración del 2012 a toda Iberoamérica, dándole una singular trascendencia en los tiempos de globalidad que se viven, sólo ensombrecida por la situación económica y financiera en que se encuentra hoy España.

Ha sido recordada, por encontrarse en línea directa con las dos constituciones nacionales que la precedieron: la de los Estados Unidos de 1787 y la de Francia de 1791.

A diferencia de aquéllas, la constitución gaditana tuvo la pretensión, en extremo difícil, de aglutinar intelectualmente, en un mismo cuerpo nacional, a diversas comunidades ubicadas en Europa, en América y en Asia.

Cabe recordar las motivaciones que la provocaron, exaltando el espíritu patriótico tanto de peninsulares como de americanos en defensa de la integridad del cuerpo político, resistiendo a la invasión extranjera y a la capitulación, y cubriendo el vacío gestado por la abdicación del monarca, mediante la representación de los vecinos en las juntas populares de recio raigambre histórico, que culminó primero en la formación de una Junta Central y después, en el llamado a los pobladores de los dominios de la monarquía, a sustituir el gastado y despótico orden borbónico.

Dadas las causas y descubiertos los cauces a recorrer, el movimiento político condujo irremediamente a recurrir al sustrato social y con ello, a propiciar una apertura de los espacios de resolución de los asuntos públicos y de participación de las comunidades, hasta entonces desconocida en los vastos territorios de la monarquía.

La determinación de aquella junta, fue entonces coincidente en convocar a la representación de dichas comunidades a una asamblea que creara un ordenamiento supremo por el que se modificaran las bases jurídicas de aquél orden monárquico, siguiendo inclusive el nombre de las para entonces recientes constituciones norteamericana y francesa.

En sus preparativos, por necesidad, se impulsó un proceso de inspiración democrática, al haberse gestado una convocatoria electoral trascon-

tinental, que permitió la representación de todos los reinos y provincias españolas existentes en ese momento, mediante elecciones en las que participaron los sectores más ilustrados de la población.

Sólo el llamado a elecciones, seguido del desarrollo del proceso electoral preparatorio, debió sorprender a los pobladores, tanto de la península como de las colonias, acostumbrados al estrecho y centralizado modo de gobierno del despotismo borbónico.

En Hispanoamérica, los preparativos coincidieron con los sustratos de inconformidad social que, en breve lapso, darían paso a la rebelión y al inicio de la revolución de independencia de la metrópoli; circunstancia que se confirma, sólo por la fecha de apertura de los trabajos de la asamblea constituyente, el 24 de septiembre de 1810, es decir, ocho días después de la proclama de don Miguel Hidalgo en su curato de Dolores.

La composición de esa asamblea ha sido puesta en relieve en lúcidas y valiosas investigaciones, las que descubren entre ellos a eclesiásticos, abogados, docentes y militares,<sup>4</sup> quienes tuvieron perfiles ideológicos e intelectuales extremadamente diferentes,<sup>5</sup> así como de procedencia, talentos, talentos y edades muy diversas.

No obstante las notables diferencias de sus integrantes, el citado congreso fue animado de una idea y propósito común: la necesidad de producir un cambio jurídico profundo en los cimientos de la monarquía española,<sup>6</sup> lo cual, evidentemente conllevaba la idea de su conservación.

En lo ideológico, la conclusión de quienes han estudiado a profundidad el movimiento jurídico gaditano, ha sido que si bien existieron diversos perfiles ideológicos en sus integrantes, el resultado de la obra de esa asamblea,

4. "...siendo por el contrario muy escasa la representación nobiliaria y nula la popular", Fernando García de Cortázar, *Historia de España. De Atapuerca al Euro*, 4ª. Ed., Madrid, Planeta, 2002, 354 p. (Historia y Sociedad), p. 171.

5. Vid., en particular el análisis que desde el ángulo de las doctrinas de la teoría del Estado, identifican los diferentes perfiles intelectuales de los diputados a las Cortes de Cádiz, realiza Joaquín Varela Suanzes-Carpegna, en *Teoría del Estado en los Orígenes del Constitucionalismo Hispánico (Las Cortes de Cádiz)*, prol. Ignacio Otto, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1983, 434 p., *passim*.

6. *Ibidem.*, autor que lo advierte, aún entre los diputados mas conservadores, quienes "... estaban animados de un espíritu político de reforma. De una reforma que, ... era un deseo unánimemente sentido, tras el absolutismo del siglo XVIII, el favoritismo de Godoy y el triste espectáculo de las renunciaciones de Bayona", p. 24.

fue un ordenamiento orientado por las ideas del liberalismo, tanto en su ramal jurídico-político como de su vertiente económico-social.<sup>7</sup>

Conviene también recordar, que la obra reformadora de las Cortes de Cádiz no se agotó en la promulgación de la referida constitución, sino que se expresó desde el momento mismo de la instalación de aquéllas y continuó algún tiempo después de realizada ésta,<sup>8</sup> hechos en los cuales queremos subrayar el haz legislativo que procrearon, dando origen a un auténtico movimiento jurídico-político de amplio alcance, que proyectó la apertura democrática y libertaria, a sucesivos esfuerzos tanto en la propia península como en los territorios de las antiguas colonias españolas en América.

De estas circunstancias históricas, deriva el efecto de que en este año de 2012, el bicentenario de la promulgación de aquella constitución, haya suscitado no sólo un entusiasta resalto en la memoria de las naciones de Hispanoamérica, sino también el interés por proyectar, en el siglo XXI, la actualización de un movimiento equiparable a aquél que iniciaron sus autores, los diputados integrantes de aquellas Cortes, de apertura a las libertades y derechos de los ciudadanos.

#### **4. El Significado Histórico y Jurídico de las Cortes y de la Constitución de Cádiz**

Se descubre así, el significado histórico y jurídico de las Cortes y de la Constitución de Cádiz, muestra muy clara de un movimiento intelectual, acompañado de una decisión jurídico-política suprema, dirigidos a trascender de manera profunda en las relaciones entre el poder político y los ciudadanos.

Su remembranza cobra sentido en el planteamiento de este trabajo, dado que constituyen un vivo ejemplo de todo un proceso de descentralización política emprendido como un empeño indispensable, para adecuar a la monarquía borbónica ilustrada de inicios del siglo XIX, a los requerimientos de un cuerpo social, sumamente amplio y complejo, nutridos en la convicción del liberalismo, al mismo tiempo que, para recurrir a la unidad como acción inexorable de defensa ante el invasor extranjero.

7. Las influencias de esa corriente fueron muy marcadas, particularmente las sustentadas en los pensadores españoles con mayor originalidad de ese momento, como lo fueron particularmente Melchor Gaspar de Jovellanos y Francisco Martínez Marina.

8. Conviene recordar que el decreto sobre la libertad de imprenta está fechado el 10 de noviembre de 1810 y que la supresión del Tribunal del Santo Oficio ocurre por decreto de 23 de febrero de 1813.

Precisados sus principales objetivos, conviene ahora detenernos someramente en recordar, cuál fue la composición de las Cortes, cuáles sus principales resultados, así como enumerar las características principales de su obra, conformada no sólo en la Constitución, sino en varios ordenamientos de jerarquía normativa equiparable.

La primera cuestión resulta indispensable para comprender la conformación subjetiva de las Cortes a partir de la cual se proyectó la obra de transformación de un orden normativo, ya obsoleto, que impedía se expresaran todas las potencialidades de la comunidad de naciones ahí representada, en los órdenes político, económico, social y cultural.

Ese carácter lo podemos apreciar, tomando como dato cierto, el que emana de aquellos diputados que suscribieron y juraron la Constitución.

Se identifican así, 184 constituyentes, de los cuales 133 eran peninsulares, 1 filipino y 50 latinoamericanos.

Ya hemos hecho breve referencia a ciertas notas características de sus perfiles nacionales, estamentales e ideológicos, ocupándonos ahora de identificar a quienes nos representaron.

Los distintos reinos y provincias coloniales, asentadas en lo que hoy es México, eligieron a diputados propietarios y suplentes, entre los cuales, los siguientes 21, aparecen como suscriptores finales de la Constitución, siguiendo su enumeración conforme al orden alfabético de su apellido paterno:

1. José Ignacio Beye de Cisneros, diputado por México;
2. José Eduardo de Cárdenas y Breña, diputado por Tabasco;
3. José María Couto Ibea, diputado por la Nueva España;
4. Francisco Fernández Munilla, diputado por Nueva España;
5. José Cayetano de Foncerrada, diputado de la provincia de Valladolid de Michoacán;
6. Miguel González y Lastiri, diputado por Yucatán;
7. José Miguel Gordo y Barrios, diputado por la provincia de Zacatecas;
8. Juan José Güereña, diputado por Durango, capital del Reino de Nueva Vizcaya;
9. José Miguel Guridi y Alcocer, diputado por Tlaxcala;
10. José María Gutiérrez de Terán, diputado por Nueva España;
11. Manuel de Llano, diputado por Chiapa;
12. Máximo Maldonado, diputado por Nueva España;
13. Joaquín Maniau y Torquemada, diputado por Veracruz;

14. Mariano Mendiola, diputado por Querétaro;
15. Octaviano Obregón, diputado por Guanajuato;
16. Antonio Joaquín Pérez, diputado por la Provincia de Puebla de los Angeles;
17. José Miguel Ramos de Arizpe, diputado por Coahuila;
18. Andrés Savariego, diputado por Nueva España;
19. Salvador Samartin, diputado por Nueva España;
20. José Simeón de Uría, diputado de Guadalajara, capital del Nuevo Reino de Galicia; y,
21. José María Veladiez y Herrera, diputado por Guadalajara.<sup>9</sup>

Varios de los nombrados, aparecerán nuevamente en diferentes asambleas legislativas en nuestro país,<sup>10</sup> hecho con el cual se acredita, una de las repercusiones más importantes que las Cortes de Cádiz tuvieron de proyectar todo un movimiento político y legislativo en los territorios representados, instituyendo así a los órganos legislativos de los estados nacionales que emergieron de las revoluciones de independencia de Hispanoamérica.

En cuanto a los principales resultados obtenidos por los integrantes de las Cortes fueron los siguientes:

- 1°. Establecer el derecho ciudadano a la libertad de imprenta y otros derechos y garantías ciudadanas.
- 2°. Introducir varios de los principios torales del Estado contemporáneo de derecho, entre ellos:
  - a) La soberanía nacional;
  - b) La monarquía sujeta a la Constitución;
  - c) La representación política; y,
  - d) La división de poderes.
- 3°. La abolición del tribunal del Santo Oficio.
- 4°. La separación de la Iglesia y los tribunales.
- 5°. La restauración de la soberanía municipal, las juntas locales y los ayuntamientos.

<sup>9</sup> Vid., *Constitución Política de la Monarquía Española*, promulgada en Cádiz a 19 de marzo de 1812, en la Imprenta Real, Reimpresa en México por orden del Virrey de 10 de junio de 1820, 56 p., p. 48 a 52.

<sup>10</sup> Es el caso de los diputados José Miguel Gordo y Barrios, José Miguel Guridi y Alcocer, y el más conocido de ellos, José Miguel Ramos de Arizpe.

- 6°. Una regulación expresa y detallada de las contribuciones, precisando atribuciones estatales, simultáneamente que limitaciones y derechos de los contribuyentes.

Su obra máxima fue la Constitución, en la que se afirmaron varios de los citados principios, sustentados en el reconocimiento obligado a la igualdad entre los peninsulares y los americanos,<sup>11</sup> no sólo en el ejercicio de "... la libertad civil, la propiedad, y los demás derechos legítimos de todos los individuos ..." <sup>12</sup> sino también en los derechos políticos para elegir a "... los diputados que representan la Nación ..." <sup>13</sup>, a través de las juntas electorales <sup>14</sup> y "... para obtener empleos municipales, y elegir para ellos en los casos señalados por la ley" <sup>15</sup>.

Esta propuesta fue indiscutiblemente tardía, sin embargo es una muestra monumental de la instauración de un gran proceso de transferencia de potestades centralizadas en el monarca absoluto, encauzado a reconocerlo en la base de la soberanía nacional y a distribuirlo entre las Cortes, el rey e inclusive en los tribunales.

El postulado del artículo 1°. de la Constitución gaditana de que "La Nación española es la reunión de todos los españoles de ambos hemisferios", descubre la necesidad histórica de conservar la unidad de sus pobladores ante las invasión extranjera y la amenaza interna de dispersión; y la divisa puntualizada por el artículo 2°, de que "La Nación española es libre e independiente, y no es, ni puede ser patrimonio de ninguna familia ni persona" expresa el propósito político medular del ordenamiento, de ser la decisión jurídica que irrumpe frontalmente ante los poderes y potestades absolutos del monarca, entre ellos la perniciosa desviación "del favorito".

La Constitución reordena el poder político conforme a los postulados del Estado liberal de derecho, en el vértice de la soberanía nacional, seguida

11. Artículo 5 que reconoció como españoles a "... todos los hombres libres nacidos y avecindados en los dominios de las Españas, y los hijos de estos...", pero que dejó en evidencia la inaceptable exclusión de los no libres o esclavos; situación que justificará en buena medida, la proclama de independencia y a la que habrá de poner remedio, en nuestro país, Hidalgo al decretar en Guadalupe, la abolición de la esclavitud.

12. Artículo 4, que dispuso: "La Nación está obligada a conservar y proteger por leyes sabias y justas, la libertad civil, la propiedad, y los demás derechos legítimos de todos los individuos que la componen."

13. Artículos 27, 28 y 29.

14. Artículo 34, que dispuso que para elegir diputados de Cortes, se celebrarían juntas electorales de parroquia, de partido y de provincia.

15. Artículo 23.

de una regulación primaria, si se quiere, pero firme e indiscutible, de la separación de las potestades estatales, así como del bosquejo, a grandes trazos, de las libertades mínimas de la persona, que después se configurarán como auténticas garantías individuales.

Así tenemos que los artículos 3 y 4, esbozan los principios modernos de toda organización política constitucional, pues sustentan, en la base de la soberanía nacional, el derecho de la Nación de establecer sus leyes fundamentales.

La Constitución de 1812 desarrolló, sin mencionarlo expresamente, el principio toral de los estados modernos, de división de poderes, instituyendo a las Cortes, que deberían renovarse en su totalidad cada dos años,<sup>16</sup> principalmente, para "... proponer y decretar las leyes, e interpretarlas y derogarlas en caso necesario...";<sup>17</sup> al Rey como jefe del Estado y del Gobierno, con facultades constitucionales delimitadas, entre ellas, la principal, de ejecutar las leyes,<sup>18</sup> asistido de los Secretarios de Estado y del Despacho<sup>19</sup> con responsabilidad directa ante las propias Cortes<sup>20</sup> y de un Consejo de Estado<sup>21</sup> como órgano de consulta real, en asuntos graves gubernativos; y a los tribunales,<sup>22</sup> encargados de la potestad exclusiva "... de aplicar las leyes en las causas civiles y criminales..." y de "... juzgar y hacer que se ejecute lo juzgado ...", conforme a lo "... determinado con anterioridad por la ley..." y sin que les esté permitido "... suspender la ejecución de las leyes, ni hacer reglamento alguno para la administración de justicia."

Para el gobierno interior de los pueblos, dispuso el establecimiento de los Ayuntamientos que estarían presididos por el jefe político donde lo hubiere.<sup>23</sup>

Finalmente, destaca en la normativa de dicho ordenamiento, el Título VII, referente a las contribuciones, en el que se desarrolla toda una regulación sobre la hacienda pública, que mantiene un vínculo directo con el Título I, Capítulo II, relativo a las obligaciones de los nacionales, en particular con las que se han venido denominando como obligaciones de sangre y contributivas.

La correlación es muy interesante, dado que a partir de entonces, los textos constitucionales mexicanos, por ejemplo, guardan un respeto estruc-

16. Artículo 108.

17. Artículo 131, primera.

18. Artículos 170 y 171.

19. Artículo 222 y siguientes.

20. Artículo 226, con dedicatoria a evitar todos los excesos atribuidos a Godoy, "el favorito".

21. Artículo 231 y 236.

22. Artículo 242 y siguientes.

23. Artículo 309 y siguientes.



tural con esta técnica normativa, al grado de que los correspondientes a 1857 y 1917, integran todas estas obligaciones en un listado unitario contenido en el artículo 31.

A la vez, se fija desde entonces como una obligación de índole financiera de los connacionales, en su contenido, condicionantes al poder estatal, al grado de conformar, en la realidad, auténticos derechos del contribuyente, que goza de las garantías primarias para hacerlos efectivos.

De esta manera, la Constitución de Cádiz, introdujo en el derecho patrio, un grupo de derechos fundamentales de los mexicanos en materia de contribuciones, en el texto de los artículos siguientes:

Artículo 8.- También está obligado todo español, sin distinción alguna, a contribuir en proporción de sus haberes para los gastos del Estado.

Artículo 338.- Las Cortes establecerán o confirmarán anualmente las contribuciones, sean directas o indirectas, generales, provinciales o municipales, subsistiendo las antiguas, hasta que se publique su derogación o la imposición de otras.

Artículo 339.- Las contribuciones se repartirán entre todos los españoles con proporción a sus facultades, sin excepción ni privilegio alguno.

Artículo 340.- Las contribuciones serán proporcionadas a los gastos que se decreten por las Cortes para el servicio público en todos los ramos.

Se aprecia en las disposiciones anteriores y en las demás del Título VII, todo un sistema normativo, en que, como antes se ha remarcado, fijó las bases para la edificación de la estructura normativa de la hacienda pública en nuestro país, así como los cimientos de los derechos del contribuyente.

Se podrán advertir en esa descripción sucinta, el esbozo de los que, después se desarrollarán como los principios constitucionales contributivos de legalidad, anualidad, universalidad, uniformidad, proporcionalidad, igualdad, prohibición de exenciones y finalidad al gasto público.

## 5. El Inicio de los Procesos de Descentralización Política y de Democratización en México

El recuento de propósitos y resultados de las Cortes de Cádiz, nos permite valorar la excelencia de sus trabajos y apreciarlas como un cuerpo legislativo único en la historia de la hispanidad, que reunió la representación política de las comunidades de tres continentes y las ubicó a un nuevo orden normativo de principios jurídico políticos, de cuño liberal, a partir del cual, éstas cimentaron las bases apropiadas para dar inicio a una nueva marcha, ahora independiente.

La vigencia formal de la obra legislativa de Cádiz, fue corta, dado que una vez que Fernando VII recobró su libertad personal y reasumió el trono, ordenó la abrogación tanto de la Constitución como de los principales decretos con jerarquía equivalente.

En toda hispanoamérica la reacción al nuevo orden que instituyó, fue enorme; en México, no se dio una excepción, dando cuenta detallada de ella, la narración de distintos autores y siendo acreditada, principalmente, en el informe que la Real Audiencia de México rindió, durante el periodo del interregno a la Junta Central, en el que se describe con distintos “argumentos”, los auténticos pretextos por los cuales no se había logrado aplicar los mandatos de la nueva Constitución.<sup>24</sup>

No obstante, la fuerza moral que representó, dio margen a que se reimplantara posteriormente en todos los dominios españoles y, en el caso de nuestro país, esa reciedumbre originara que se recurriera a la Constitución de Cádiz, incluso gozando ya del carácter de nación independiente.

Indudablemente representó un impulso singular y primero en el movimiento jurídico político de apertura y creación de un orden normativo superior, de establecimiento de un Estado nacional, liberal de derecho.

Desde el ángulo de análisis de este trabajo, indiscutiblemente representa el inicio de los procesos de descentralización política en los dos sentidos que hemos señalado:

- a) Precisando las materias que concentran las responsabilidades nacionales, frente a las que se reservan en la órbita de los estados federados o de los entes locales; y

<sup>24</sup> Vid., Toribio Esquivel Obregón, *Apuntes para la Historia del Derecho en México*, Tercera Edición, México, Editorial Porrúa, 2004, Tomo II, p. 64.

- b) Estableciendo limitaciones al ejercicio de los poderes estatales, en forma simultánea a conferir derechos en el subordinado y transferir facultades a otro u otros poderes u órganos, para verificar el cumplimiento de los límites.

En efecto, los movimientos libertarios en nuestro país recibirán la notable influencia de las Cortes de Cádiz y de sus obras, adoptarán algunas ideas de éstas, sin sacrificar su impronta, de tal manera que la habremos de percibir con fuerza manifiesta en la asamblea de Chilpancingo y en la carta de Apatzingán durante la guerra de independencia y, una vez consumada ésta, en el Acta Constitutiva y en la propia Constitución Federal de 4 de octubre de 1824.

## **6. Situación Presente**

El propósito esencial de este trabajo, sin embargo, no es el examen de los procesos de descentralización político electoral en nuestra historia constitucional, si bien hay que admitir que una investigación desde esa perspectiva resulte necesaria.

Se trata, en cambio, de comparar la situación, en el inicio de ese proceso y la que hoy se observa, a fin de apreciar con mayor claridad la distancia conceptual y las diferencias jurídicas entre ambas.

La Constitución vigente establece en sus disposiciones, la suma de instituciones que conforman, en la teoría política contemporánea, la esencia de un estado social y democrático de derecho, sustentado en varias decisiones políticas fundamentales.

La primera de ellas, estableciendo el elemento medular relativo a la forma del Estado, en los artículos 39, 40, 41, 115, 116 y 124 constitucionales, que descansa en el vértice de la soberanía popular y en la voluntad de los mexicanos de constituirse en una república democrática, representativa y federal, integrada por estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, al municipio libre, pero unidos en una federación conforme a los principios de la propia norma fundamental.

Derivados de ello, aparecen los demás elementos constitutivos del estado de derecho contemporáneo como la representación política, la división

de poderes, los derechos humanos, la jurisdicción constitucional y otros de igual profundidad.

Los institutos que proyectan un estado social de derecho, en la segunda decisión fundamental, se encuentran previstos, desde el texto de 1917, principalmente en lo dispuesto por los artículos 3º., 27, 123 y 130 constitucionales, partiendo del concepto representado por la función social que se atribuye a la propiedad y por el dominio originario que sobre los recursos naturales corresponde a la Nación.

Las instituciones que establecen el estado democrático de derecho, en la tercera decisión fundamental, parten de la vigente noción de igualdad constitucional, reconocida por los contenidos del artículo 1º., complementados por lo establecido en los artículos 3º., 4º., 6º., 31 a 38, 41, 99 y 105 constitucionales.

En un primer acercamiento al estado democrático de derecho instituido por nuestra Constitución, encontramos que para su establecimiento, las bases contenidas en ésta, descansan en los siguientes elementos:

- a) En la estructuración formal y representativa de los poderes del Estado, la distribución de éstos en los órdenes federal y local, de manera claramente diferenciada;
- b) En la determinación sustantiva de los derechos políticos de los ciudadanos, la clasificación implícita de éstos en:
  - derechos a una vida democrática, y
  - derechos a la participación electoral y en la dirección del gobierno.
- c) El establecimiento de tribunales en los dos órdenes mencionados, a fin garantizar la eficacia de los derechos políticos de los ciudadanos.

La organización federal de los poderes y potestades en la materia, permite apreciar que éstos mantienen una estrecha relación con las dos grandes secciones en que se contienen los derechos de los ciudadanos.

La situación normativa de dichos poderes y potestades conviene examinarla con mayor detalle, razón por la que nos proponemos hacerlo en el siguiente apartado, conviniendo por el momento continuar con el examen de sus relaciones con los derechos ciudadanos.

El objeto de dichos poderes, no se limita a las elecciones, sino que se amplía en un espectro sumamente extenso, comprendido por el derecho ciudadano a una vida democrática, lo cual tiene sus bases y su origen, en la educación y en los resultados del avance científico y cultural.

El artículo 3º. Constitucional, en efecto, al establecer el criterio que orientará a la educación, subraya que éste deberá ser democrático, entendiéndose por ello no sólo la participación en las elecciones para los puestos de representación popular o para los puestos y comisiones en el servicio público, sino entendiéndose a la democracia como “un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”.<sup>25</sup>

Lo que significa una aspiración cultural de la sociedad, en la que la vida cotidiana de los mexicanos transcurra en un ambiente regido por los principios democráticos, los cuales están normados por las reglas de equidad e igualdad, así como por los demás derechos y libertades políticos de que goza la persona.

La noción constitucional de igualdad ha cobrado una extensión sumamente amplia, con motivo de la reforma, por decreto de 10 de junio de 2011, del artículo 1º., primer párrafo, Constitucional, que ahora dispone:

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.

De manera que la igualdad se da entre todas las personas que se encuentren en un momento dado en el territorio nacional, centrandose como su objeto la suma de derechos humanos que en ese momento se encuentren reconocidos formalmente en la Constitución y en los tratados internacionales en que nuestro país sea parte, así como de las garantías para su protección.

<sup>25</sup>. La fracción segunda de dicho precepto, dispone: “ II.- El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.

Además:

- a) Será democrático, considerando a la democracia no solamente 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;
- b) Será nacional, en cuanto -sin hostilidades ni exclusivismos- atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura, y
- c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, a fin de fortalecer el aprecio y respeto por la diversidad cultural, la dignidad de la persona, la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos.

La distinción entre derechos humanos y garantías para su protección, se instaura como una diferencia de técnica jurídica, para poner en relieve la importancia de los instrumentos procesales y de efectividad en el cumplimiento de aquéllos, de donde se sigue que estos últimos forman parte de los derechos humanos.

La igualdad implica ahora, de una parte, la prohibición de fueros o privilegios de otras personas y de la otra, el tratamiento de las personas en equidad.

El sistema de vida democrático significa también que todas las facetas cotidianas de la persona, se realicen en un ambiente regido por los principios democráticos, en la familia, en la calle, en la escuela, en el transporte, en el trabajo, en las universidades y, en general, en todo centro de reunión social.

Más aún, en toda agrupación de personas que guarde con cada una objetivos comunes, como las asociaciones civiles, las agrupaciones de comerciantes o industriales, las comunidades, los sindicatos y los partidos políticos; grupos que deben guiarse por los principios democráticos.

De donde se descubre el significado de las garantías para la protección del derecho a la igualdad, que obliga a los poderes públicos y otras autoridades, a regular a esas agrupaciones, en las leyes y demás ordenamientos, en el cumplimiento eficaz de dichos principios democráticos; sin olvidar a las garantías jurisdiccionales, con el propósito de que dichos derechos puedan lograr efectividad en caso de conflicto.

Además de los derechos humanos a la igualdad y equidad, conviene resaltar otros más, que complementan el sistema de vida democrático, como son los relativos al derecho de petición, al derecho a la información y el derecho de acceso a la cultura, establecidos en los artículos 4º, 6º, 8º. y 35, fracción V, constitucionales.

En efecto, el derecho de petición tiene el importante significado de garantizar al ciudadano, obtener de la autoridad una respuesta congruente con la solicitud, en breve tiempo y en su propio domicilio, con lo que se abren las relaciones entre ambos al amplio espectro de resoluciones previstas en las leyes como derechos u obligaciones del particular.

Se ha resaltado su importancia, al reconocerse en el artículo 35, fracción V, como un derecho del ciudadano.

El derecho a la información, de existencia relativamente reciente, ya que fue introducido en la segunda reforma política impulsada por don Jesús Reyes Heróles en el año de 1976, ha cobrado una gran importancia a raíz de las

modificaciones constitucionales previstas en el decreto publicado el 13 de noviembre de 2007, conforme a las cuales, sobresalen los aspectos siguientes:

- a) Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública;
- b) Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos;
- c) En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad; y,
- d) Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados.<sup>26</sup>

Además de los derechos anteriores, en mi opinión, se agrega en grupo de los que sustentan el sistema de vida democrático, el llamado derecho de acceso a la cultura, introducido con el rango de garantía constitucional, a raíz de la adición del párrafo undécimo, al artículo 4º. Constitucional, mediante decreto publicado el 30 de abril de 2009.

El citado precepto establece que "...Toda persona tiene derecho al acceso a la cultura y al disfrute de los bienes y servicios que presta el estado en la materia, así como el ejercicio de sus derechos culturales. El estado promoverá los medios para la difusión y desarrollo de la cultura, atendiendo a la diversidad cultural en todas sus manifestaciones y expresiones con pleno respeto a la libertad creativa. La ley establecerá los mecanismos para el acceso y participación a cualquier manifestación cultural."

De los varios derechos humanos establecidos en el texto, nos parece que el de acceso a la cultura representa el de mayor contenido, orientado a insertarse en el sistema de vida democrático propugnado por la Constitución, dado que obliga al Estado a proporcionar los medios para que todo ciudadano acceda a la cultura, lo cual representa contar con el más amplio conocimiento e información sobre tendencias y corrientes intelectuales, para sustentar en ello, la libertad de pensamiento y de acción, al propio tiempo que el discernimiento pleno para tomar las decisiones que les corresponden como ciudadanos.

<sup>26</sup> *Vid.*, el texto del Artículo 60. en vigor, que originalmente era referido exclusivamente al derecho humano de libertad de expresión y de manifestación de las ideas.

## 7. Estado de los Poderes y Potestades en la Materia

La situación actual de los poderes y potestades en la materia, conviene examinarla desde el ángulo de los procesos de descentralización política que aborda este trabajo, dado que permite apreciar su grado de avance.

Un primer análisis, advierte que el amplio sector de relaciones entre el ciudadano y el Estado en la integración del sistema democrático nacional, se mantiene centralizado, dado que en el contexto constitucional, resultan escasos los instrumentos de que se dispone para incidir en un proceso de descentralización.

Debiera partirse del sistema nacional de planeación democrática del desarrollo, fijando la obligatoriedad de sus programas, objetivos y metas a las diferentes dependencias de la administración pública federal que debieran estar comprometidas con esas finalidades de instauración de un sistema de vida democrático, comenzando por la de Gobernación, continuando con la de Educación Pública, Desarrollo Social, y Trabajo y Previsión Social, hasta culminar con Medio Ambiente y Recursos Naturales.

En este plano, la centralización se observa inclusive en el orden local, dado que los Estados y Municipios, tampoco manifiestan esfuerzos conscientes, dirigidos a esa finalidad común.

Por lo que atañe a la materia propiamente electoral, la situación de la descentralización de poderes y facultades descansa, en la estructura federal del Estado, que distribuye éstos en los órdenes federal y local.

En el orden federal, se encuentran establecidos en el artículo 41 constitucional, que simbólicamente representa el precepto que describe el origen mismo del poder político; en ese mismo precepto se establecen los órganos competentes en la materia electoral federal.

Dispone para estos asuntos que exista un instituto autónomo de los Poderes Públicos al que compete la organización y preparación de las elecciones, por una parte, y ordena el establecimiento de la jurisdicción federal electoral, por la otra.

El primer grado de descentralización en la materia, origina el establecimiento de estos poderes en el orden local y su previsión expresa en el artículo 116, fracción IV, constitucional, en base a la cual se establece un órgano administrativo autónomo y un tribunal electoral de carácter local para los asuntos electorales estatales y municipales.

En este grado primario de descentralización política es en el cual se ha insertado, el 2 de diciembre pasado, la discusión que debe darse a todo fra-



gor, sobre el último de los temas del compromiso 90 del llamado “Pacto por México”, dirigido a “crear una autoridad electoral de carácter nacional y una legislación única, que se encargue tanto de las elecciones federales, como de las estatales y municipales”.

En atención al planteamiento y desarrollo de este trabajo, resulta evidente para el que esto escribe, que el tema de dicho compromiso sea contradictorio con la forma federal del Estado, inoportuno y opuesto a la histórica y lógica corriente de ir logrando, paulatinamente, introducir medidas para una mayor descentralización del poder.

Continuando con nuestro examen, resulta obligado señalar, que a los poderes para la organización de las elecciones, la Constitución los considera integrantes de una función que corresponde realizar al Estado, a través del referido órgano autónomo, mismo que, en su integración, participan el Congreso de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos.

La jurisdicción electoral se deposita, por su parte, en un tribunal electoral integrado al Poder Judicial de la Federación, como órgano especializado, y con el rango de máxima autoridad jurisdiccional, salvo los supuestos en que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conozca y resuelva sobre la constitucionalidad de las leyes electorales.

Cabe advertir que en el momento presente, se respeta puntualmente la estructura federal del Estado, ya que tanto en la organización como en la jurisdicción electorales, las respectivas funciones se ejercen por los órganos competentes de los órdenes federal y local.

Tan es respetuosa en el ramo de preparación y organización de las elecciones, que el artículo 41, fracción V, último párrafo de la Constitución, establece que:

El Instituto Federal Electoral asumirá mediante convenio con las autoridades competentes de las entidades federativas que así lo soliciten, la organización de procesos electorales locales, en los términos que disponga la legislación aplicable.

Disposición la anterior que resulta coincidente con lo ordenado por el artículo 116, fracción IV, inciso d), de la propia Constitución, en el sentido de que “las autoridades electorales competentes de carácter administrativo puedan convenir con el Instituto Federal Electoral se haga cargo de la organización de los procesos electorales locales.”

En lo que atañe a la jurisdicción electoral, las bases que la estructuran se apoyan a su vez en principios que emanan del estado actual del juicio de amparo y de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como tribunal constitucional de última instancia.

En ambos aspectos es marcado el carácter centralizador de las decisiones del Poder Judicial de la Federación, más aún cuando a la Suprema Corte se le confiere la competencia de resolver sobre la constitucionalidad de las leyes electorales.

Ello se debe a la estructura lógica del sistema de revisión judicial del correcto ejercicio de los poderes y potestades estatales, que debe culminar en un elemento central. Con esta salvedad, por las razones lógicas señaladas, no debiera existir ningún otro supuesto de centralización de dichos poderes.

En lo que toca a los principios que rigen al juicio de amparo, conviene recordar que es un medio de control de la constitucionalidad de las leyes y de cualquier otro acto de las autoridades, que fue perfeccionándose, a través de los años, con una cobertura muy amplia, alimentada en la medida del descubrimiento de potestades unilaterales, ejercidas incluso de hecho, por entes de naturaleza diversa.

La centralización en los tribunales del Poder Judicial de la Federación, ha obedecido a una suerte de remedio, justificado por el fin de garantizar la eficacia de la función protectora del amparo, ante los poderes locales y fácticos de todo orden.

Ante las arbitrariedades de gobernadores, caciques y poderes de hecho, el juez de amparo advino en la mejor garantía de los particulares.

El lento avance de los derechos político electorales de los ciudadanos, de una parte, y la ausencia de un medio jurisdiccional que los protegiera durante un largo lapso, por la otra, originaron que, no sin resistencias, al reasumir el papel que le corresponde al Poder Judicial de la Federación, a través del tribunal especializado que nos ocupa, haya sido necesario construir otros medios de impugnación, equiparables al juicio de amparo que se sigue en las demás materias.

Es así como aparecen en el artículo 99 Constitucional, como competencia del tribunal electoral, las impugnaciones ordinarias que derivan de su naturaleza como órgano jurisdiccional federal.

Es muy clara su competencia para el conocimiento y resolución de las controversias sobre las elecciones federales de diputados, senadores y Presidente de la República; de las que tengan por objeto actos y resoluciones de

la autoridad electoral federal, distintas a las anteriores, que violen normas constitucionales o legales, así como todas las que recaigan contra sanciones por infracción a las leyes de la materia.

Cierto asomo de duda surge en la competencia en los conflictos propiamente laborales entre el Instituto Federal Electoral y el propio tribunal electoral con sus respectivos servidores públicos, tanto por cuanto a la materia como porque la relación directa en este último caso, debiera impedir que se duplicaran los caracteres de juzgador y parte.

En todo caso, el listado de asuntos atribuidos al tribunal electoral, se justifica por tratarse de casos originados en el orden federal, por lo que desde el punto de vista de su índole y naturaleza es correcta su atribución.

En cambio, ameritan análisis y explicación particular, los supuestos incluidos, en las fracciones siguientes del citado precepto constitucional, ya que se trata de asuntos de carácter local:

- IV. Las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones. Esta vía procederá solamente cuando la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos;
- V. Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, en los términos que señalen esta Constitución y las leyes. Para que un ciudadano pueda acudir a la jurisdicción del Tribunal por violaciones a sus derechos por el partido político al que se encuentre afiliado, deberá haber agotado previamente las instancias de solución de conflictos previstas en sus normas internas, la ley establecerá las reglas y plazos aplicables;

En la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, el artículo 3, párrafo 2, enumera y denomina los recursos y juicios impugnativos reconocidos, entre los cuales se encuentran los dos antes identificados, los cuales se denominan:

1. El primero de ellos, como juicio de revisión constitucional electoral, para garantizar la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones definitivos y firmes de las autoridades locales (regulado por los artículos 86 a 93 de dicha ley); y,
2. El segundo de ellos, como juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (regulado por los artículos 79 a 85 de la ley citada).

En ambos casos, la centralización en el tribunal federal, de controversias de naturaleza local, parece contar con la misma justificación que la existente en el amparo, a fin de garantizar la imparcialidad y efectividad de la protección jurisdiccional, ante los poderes de hecho locales.<sup>27</sup>

En los dos supuestos, los medios de impugnación se establecen como terminales, por lo que no impiden que en la legislación local se establezcan otros, confiados a la jurisdicción electoral local, que acrediten su eficacia mediante la anulación de los actos impugnados.

Sólo habiéndose satisfecho el principio de definitividad, si aún subsiste el motivo de ilegalidad, el medio de impugnación federal resultará procedente.

Atenta la explicación anterior, no existe argumento convincente oponible a este estado de cosas en nuestro sistema constitucional, dado que la centralización es coincidente con las razones que, de ordinario, sostendrían la necesidad de transferir el poder de que se trata a la periferia: garantizar la efectividad del derecho humano en juego o si se quiere, de los límites a dicho poder.

## 8. Determinaciones de Descentralización Avanzada

Conviene precisar ahora, cuáles son las determinaciones constitucionales que tienen el contenido de mayor hondura en los procesos de descentralización política.

<sup>27</sup>. Influida por ese carácter, se ha establecido jurisprudencialmente, la opción procesal denominada "per saltum", según la cual el justiciable está eximido de agotar el medio de defensa previsto en la ley local, cuando ello implique una amenaza seria para los derechos sustantivos materia del litigio, pudiendo hacerlo directamente ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a fin de evitar que los trámites de que constan y los plazos para llevarlos a cabo, puedan implicar el menoscabo o extinción de sus pretensiones o de sus efectos y consecuencias, por lo que el acto electoral impugnado, debe considerarse a esos efectos como definitivo y firme.

Es importante tener presente la cuestión, dado que permite asumir plena conciencia de la posición alcanzada por el derecho positivo y de las proyecciones que podrían darse en el futuro.

El propósito del ejercicio, radica en descubrir cuáles son, en el momento actual, los elementos del estado de derecho en México, que pretenden colocar a la sociedad mexicana entre aquéllas de la comunidad internacional de naciones que han conseguido situar al estilo de vida democrático y al desarrollo civilizado de la sociedad, a la vanguardia de sus esfuerzos, como espacio propicio para que las personas, en su actuar individual o colectivo, logren la plena realización de sus aspiraciones y capacidades.

Las de mayor relevancia para los fines del presente trabajo, son indiscutiblemente las de naturaleza sustantiva, consistentes en el reconocimiento de un repertorio amplio de derechos humanos con rango supremo, previstos en la Constitución y en los tratados internacionales celebrados por nuestro país, a que se refieren los decretos de reformas publicados el 10 de junio de 2011 y 9 de agosto de 2012, citados anteriormente.

Al propio tiempo, la introducción complementaria de los elementos siguientes:

- la implícita inclusión como derechos humanos, de los derechos sociales, los político-electorales, comunitarios, indígenas y de cualquier otra denominación;
- la distinción de los derechos, de las garantías para su protección y plena eficacia;
- la aparición del llamado control de convencionalidad, como un nuevo mecanismo de análisis y resolución de los conflictos en materia de derechos humanos;
- la obligación constitucional de toda clase de autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, lo que supone el llamado control difuso sobre éstos;
- la interpretación conforme con la Constitución y con los tratados internacionales, de las normas relativas a los derechos humanos;
- el principio pro persona en la aplicación de las disposiciones sobre estos derechos;
- la aplicación de los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de dichos derechos;
- la responsabilidad del Estado para prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos; y,

- la prohibición de toda discriminación motivada por cualquier causa que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

De la amplísima enumeración de elementos complementarios a los derechos humanos, resulta importante señalar la relevancia de las garantías para su protección, dentro de las cuales se denota el establecimiento de la obligación, al rango supremo constitucional, de toda clase de autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.

Es conveniente subrayar que, este mandato, constituye la más relevante garantía del respeto y aseguramiento de todos y cada uno de dichos derechos, que sigue la misma técnica jurídica de descentralización de poderes y facultades.

Así tenemos que antes de la vigencia de esta reforma, el conocimiento y resolución de los casos en que estuviera en juego el alcance de las garantías constitucionales, se encontraba totalmente centralizado en los jueces y tribunales del Poder Judicial de la Federación, por tesis de jurisprudencia definida de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.<sup>28</sup>

La norma en vigor, en contraposición, dispone que las resoluciones correspondientes en la aplicación de los derechos humanos, sean obligación a cargo de cualquier autoridad, por lo que la primera consecuencia, ha sido

<sup>28</sup>. Vid., *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Registro: 193 558, Pleno, Jurisprudencia, Tomo X, Agosto de 1999, Tesis: P./J. 73/99, pág. 18, bajo el rubro y texto siguientes: **“CONTROL JUDICIAL DE LA CONSTITUCIÓN. ES ATRIBUCIÓN EXCLUSIVA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.** La supremacía constitucional se configura como un principio consustancial del sistema jurídico-político mexicano, que descansa en la expresión primaria de la soberanía en la expedición de la Constitución, y que por ello coloca a ésta por encima de todas las leyes y de todas las autoridades, de ahí que las actuaciones de éstas deben ajustarse estrictamente a las disposiciones de aquélla. En este sentido, más que una facultad, la supremacía constitucional impone a toda autoridad el deber de ajustar a los preceptos fundamentales, los actos desplegados en ejercicio de sus atribuciones. Por tanto, si bien es cierto que los tres Poderes de la Unión deben observar la Ley Suprema, no puede afirmarse que por esta razón, las autoridades puedan, por sí y ante sí, en el ejercicio de funciones materialmente jurisdiccionales, examinar la constitucionalidad de sus propios actos o de los ajenos, toda vez que, al respecto, la propia Constitución consagra, en sus artículos 103 y 107, un medio de defensa expofeso, por vía de acción, como es el juicio de amparo y lo encomienda, en exclusiva, al Poder Judicial de la Federación, sentando las bases de su procedencia y tramitación.”

que el Alto Tribunal haya tenido que dejar sin efectos las tesis de jurisprudencia aludidas.<sup>29</sup>

Es por ello que estimemos que las disposiciones actuales del Artículo 1º, de la Constitución, en lo que al respecto concierne, tengan el significado de descentralizar esa responsabilidad y transferir a la periferia de las demás autoridades, pero primordialmente a las jurisdiccionales, la protección de dichos derechos.

La decisión constitucional contenida en esa transferencia, por sus amplísimas consecuencias ha dejado abiertas las posibilidades de una reglamentación que oriente y ordene la forma más razonable de normar el ejercicio de estas atribuciones por las diferentes autoridades del país.

El primer impacto de sus repercusiones lo ha recibido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien comienza a normar su ejercicio.<sup>30</sup>

De otra parte, el nuevo texto del artículo 1º, ha dado margen a la aparición del llamado control de convencionalidad, que ejercido de oficio, la

<sup>29</sup>. Las tesis de jurisprudencia referidas, se dejaron “sin efectos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver, el veinticinco de octubre de dos mil once la solicitud de modificación de jurisprudencia 22/2011, determinando “ÚNICO: Han quedado sin efectos las tesis jurisprudenciales números P./J. 73/99 y P./J. 74/99, de rubros: “CONTROL JUDICIAL DE LA CONSTITUCIÓN. ES ATRIBUCIÓN EXCLUSIVA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.” y “CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS GENERALES. NO LO AUTORIZA EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN.”, conclusión a la que se arribó en virtud del marco constitucional generado con motivo de la entrada en vigor del 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, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 10 de junio de 2011”, según dice la nota aclaratoria a dicha resolución.

<sup>30</sup>. Vid., al respecto el sentido de la siguiente tesis aislada: “**PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.** La posibilidad de inaplicación de leyes por los jueces del país, en ningún momento supone la eliminación o el desconocimiento de la presunción de constitucionalidad de ellas, sino que, precisamente, parte de esta presunción al permitir hacer el contraste previo a su aplicación. En ese orden de ideas, el Poder Judicial al ejercer un control de convencionalidad ex officio en materia de derechos humanos, deberá realizar los siguientes pasos: a) Interpretación conforme en sentido amplio, lo que 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 reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los cuales el Estado Mexicano sea parte, favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia; b) Interpretación conforme en sentido estricto, lo que significa que cuando hay varias interpretaciones jurídicamente válidas, los jueces deben, partiendo de la presunción de constitucionalidad de las leyes, preferir aquella que hace a la ley acorde a los derechos humanos reconocidos 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; y, c) Inaplicación de la ley cuando las alternativas anteriores no son posibles. Lo anterior no afecta o rompe con la lógica de los prin-

Suprema Corte de Justicia de la Nación lo ha atribuido a todos los jueces del país, viene a representar un nuevo mecanismo de análisis y resolución de los conflictos en materia de derechos humanos.

No se podría apreciar a priori sobre su proyección y alcances en búsqueda de hacer óptimo el respeto y la protección de los derechos humanos, razones por las cuales tendrá que ser examinado en su funcionamiento y resultados para poder precisar en qué medida responde al proceso de descentralización de los poderes y facultades que hemos seguido en este trabajo.<sup>31</sup>

---

cipios 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.” Varios 912/2010. 14 de julio de 2011. Mayoría de siete votos; votaron en contra: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Jorge Mario Pardo Rebolledo con salvedades y Luis María Aguilar Morales con salvedades. Ausente y Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Encargado del engrose: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Raúl Manuel Mejía Garza y Laura Patricia Rojas Zamudio. El Tribunal Pleno, el veintiocho de noviembre en curso, aprobó, con el número LXIX/2011(9a.), la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a veintiocho de noviembre de dos mil once, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Registro: 160525, PLENO, Tesis Aislada, Libro III, Diciembre de 2011, Tomo 1, Clave P. LXIX/2011(9a.), p. 552.

31. En la siguiente tesis aislada, podemos observar la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de atribuirlo genéricamente “al poder judicial” y “a todos los jueces del país”, así como de aplicarlo de manera similar al del control de la constitucionalidad: “**PARÁMETRO PARA EL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS**. El mecanismo para el control de convencionalidad ex officio en materia de derechos humanos a cargo del Poder Judicial debe ser acorde con el modelo general de control establecido constitucionalmente. El parámetro de análisis de este tipo de control que deberán ejercer todos los jueces del país, se integra de la manera siguiente: a) todos los derechos humanos contenidos en la Constitución Federal (con fundamento en los artículos 1o. y 133), así como la jurisprudencia emitida por el Poder Judicial de la Federación; b) todos los derechos humanos contenidos en tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte; c) los criterios vinculantes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos derivados de las sentencias en las que el Estado Mexicano haya sido parte, y d) los criterios orientadores de la jurisprudencia y precedentes de la citada Corte, cuando el Estado Mexicano no haya sido parte”, en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Época: Décima Época, 160526, Pleno, Tesis Aislada, Libro III, Diciembre de 2011, Tomo 1, Clave: Tesis: P. LXVIII/2011 (9a.), p. 551. Varios 912/2010. 14 de julio de 2011. Mayoría de siete votos; votaron en contra: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Jorge Mario Pardo Rebolledo con salvedades y Luis María Aguilar Morales con salvedades. Ausente y Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Encargado del engrose: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Raúl Manuel Mejía Garza y Laura Patricia Rojas Zamudio. El Tribunal Pleno, el veintiocho de noviembre en curso, aprobó, con el número LXVIII/2011(9a.), la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a veintiocho de noviembre de dos mil once.



## 9. La Descentralización y los Partidos Políticos

Entre otras autoridades, todas las que comprenden los institutos y órganos autónomos encargados de la organización de las elecciones federales y locales, así como las de los tribunales electorales y de los partidos políticos, se encuentran comprendidas en lo dispuesto por el artículo 1º. Constitucional y por ello, obligadas a promover, proteger, respetar y garantizar los derechos humanos reconocidos constitucional y convencionalmente.

La pregunta que surge consiste en precisar los procedimientos que deberán seguir para asegurar el pleno cumplimiento de sus obligaciones en materia de derechos humanos.

En la medida en que se logre la cabal aplicación de lo prescrito por el artículo 1º constitucional entre las autoridades electorales enumeradas, se habrá impulsado un nuevo avance en la descentralización política en nuestro país.

En el caso de los tribunales electorales, con el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación a la cabeza, me parece que la doctrina jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que se encuentra en proceso, habrá de constituir una importante guía para el cumplimiento de las obligaciones establecidas por el citado precepto constitucional.<sup>32</sup>

<sup>32</sup>. Vid., la siguiente tesis de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, 10a. Época; 1a. Sala; Libro IX, Junio de 2012, Tomo 1; Pág. 257: “DERECHOS HUMANOS. OBLIGACIONES CONSTITUCIONALES DE LAS AUTORIDADES EN LA MATERIA. Mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, vigente a partir del día siguiente de su publicación, se reformó y adicionó el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer diversas obligaciones a las autoridades, entre ellas, que las normas relativas a derechos humanos se interpretarán conforme a la Constitución y a los tratados internacionales en la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia, es decir, que los derechos humanos son los reconocidos por la Ley Fundamental y los tratados internacionales suscritos por México, y que la interpretación de aquella y de las disposiciones de derechos humanos contenidas en instrumentos internacionales y en las leyes, siempre debe ser en las mejores condiciones para las personas. Asimismo, del párrafo tercero de dicho precepto destaca que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, deben promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, conforme a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, y que, en consecuencia, el Estado debe prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos en los términos que establezca la ley, lo cual conlleva a que las autoridades actúen atendiendo a todas las personas por igual, con una visión interdependiente, ya que el ejercicio de un derecho humano implica necesariamente que se respeten y protejan múltiples derechos vinculados, los cuales no podrán dividirse, y todo habrá de ser de manera progresiva, prohibiendo cualquier retroceso en los medios establecidos para el ejercicio, tutela, reparación y efectividad de aquéllos.” Amparo en revisión 531 / 2011. Mie Nillu Mazateco, A.C. 24 de agosto de 2011. Cinco votos. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Ignacio Valdés Barreiro.

Tratándose de las autoridades de los órganos autónomos electorales, competentes en la organización de las elecciones tanto federales como locales, y más aún, las autoridades partidistas, no aparecen claros los instrumentos que tendrán que aplicar para que ellas mismas se impongan una metodología que haga posible su cumplimiento.

Conviene aquí detenerse un momento, con el propósito de señalar, el fundamento jurídico por el que consideramos comprendido en la obligación constitucional que analizamos a las autoridades partidarias.

Ante todo, debe tenerse presente que para los efectos del juicio de amparo, el concepto de autoridad ha sido objeto de amplia atención, tanto por la legislación como por la jurisprudencia, por lo que existe una clara cercanía entre dicho juicio de protección y tutela de los derechos humanos con los juicios electorales de mayor cobertura, particularmente con el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, de tal manera que veo enteramente aplicable a la materia electoral los conceptos de autoridad derivados del amparo.

Consideramos por tanto, que también los cuerpos directivos y demás dirigencias partidarias se encuentran sujetos a las obligaciones a que nos venimos refiriendo.

Podría afirmarse también que la propia entidad jurídica del partido político, tanto nacional como local, se encuentra obligada por todo el complejo de derechos político-electorales a integrar en la normatividad interna que lo rija, el sistema de vida democrático que postula la Constitución.

De manera que tanto en sus estatutos como en las demás reglas que se dicten, sean estos reglamentos, acuerdos o normas, se encuentren inspirados en los principios constitucionales aplicables a los derechos humanos de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, pues en esa forma estarán contribuyendo a cumplir con sus propios fines, a saber: a).- Promover la participación del pueblo en la vida democrática del país; b).- Contribuir a la integración de la representación nacional; y c).- Como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder político.

Vemos por tanto indispensable que sean los partidos políticos, los principales motores de la descentralización política a que nos venimos refiriendo, siendo un vehículo insustituible para ello, el cumplimiento de las obligaciones de promoción, respeto, protección y garantía de todos los derechos humanos, en particular de los derechos político electorales de los ciudadanos y de sus integrantes.

En este sentido, creemos que debiera comenzarse con la revisión de la normatividad interna de los partidos políticos, tanto nacionales como locales, en los asuntos siguientes:

- a) La incorporación de las figuras más avanzadas de un sistema de vida democrático en el funcionamiento de los cuerpos directivos, dirigencias y ascenso en la carrera interna partidaria de sus integrantes;
- b) Establecimiento como medio electivo de los candidatos a cargos de representación popular, el elección mayoritaria de entre los postulados, previa convocatoria como electores, a los integrantes de su militancia en el ámbito territorial del puesto de que se trate, registrados oficialmente; y,
- c) La sustitución de los candidatos electos mayoritariamente, sólo en los casos sobrevenidos por fallecimiento, ausencia judicialmente declarada, incapacidad o renuncia.

La selección de estos asuntos obedece a que, en mi opinión, son los más relevantes para la construcción de un ambiente democrático en los partidos políticos.

En el caso de los partidos políticos nacionales, atender la propuesta anterior es de mayor alcance, pues de lo contrario, puede originar además una suerte de centralización de la normatividad que los rige cuando participan en elecciones locales, pues a pesar de que se encuentran formalmente subordinados a las constituciones y leyes de las entidades federativas, para que se excluya su aplicación, tendría que acreditarse la diametral oposición entre éstas y aquélla, lo cual no necesariamente ocurre.

En la siguiente tesis de jurisprudencia, sólo se atribuye la regulación por la legislación local a los estatutos de los partidos políticos estatales en los términos siguientes:

**"PARTIDOS POLÍTICOS ESTATALES. LOS ARTÍCULOS 56, FRACCIONES II, III Y V, Y 56 BIS DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE JALISCO, AL PREVER CIERTOS REQUISITOS QUE DEBEN CONTENER LOS ESTATUTOS DE AQUÉLLOS, SON CONSTITUCIONALES.** Los citados artículos prevén la obligación de los partidos políticos de incorporar en sus

estatutos, el primero, los procedimientos de afiliación individual, libre y pacífica de sus miembros, quienes tendrán el derecho de participar en asambleas y convenciones, de integrar los órganos directivos y estar en condiciones de acceder a la información pública del partido (fracción II); procedimientos democráticos de elección de candidatos a cargos de elección popular y de sus órganos directivos, así como la enumeración de sus funciones, facultades y obligaciones, las que deben ser del conocimiento público (fracción III); así como prever sanciones fundadas y motivadas, impuestas por órganos competentes previamente establecidos y que deben ser proporcionales a la infracción cometida (fracción V); y el segundo, el procedimiento claro para la elección de dirigentes en todos los niveles de organización, y garantizar la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, equidad, objetividad, transparencia y certidumbre: previendo periodos fijos para la duración y renovación de mandos internos y procedimientos para la sustitución de ellos, y estableciendo reglas generales de la elección de los dirigentes y los requisitos mínimos. Ahora bien, los aspectos antes mencionados no representan una intromisión indebida en la vida interna de los partidos, pues la finalidad prevista por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para los partidos políticos, consistente en la promoción de los principios democráticos incluye que éstos deben regir en su interior, pues sólo así permanecen en estrecha comunicación con sus miembros, con lo que se cumplirá el objetivo de permitir que los partidos sean organizaciones de ciudadanos que hagan posible su acceso al poder público; en tal virtud, es necesario que sus estatutos prevean un funcionamiento democrático verdadero, asegurando que cuenten con estructuras y prácticas de participación que tengan el control de sus líderes y la colaboración de sus afiliados en la formación de estos liderazgos, pues de no existir elementos de certeza en cuanto a sus procedimientos internos y de transparencia en su funcionamiento, así como el establecimiento de garantías para sus afiliados, no cumplirían con la función que constitucionalmente tienen asignada. Por otra parte, el hecho de que artículo 56 bis disponga que, además de lo previsto en el indicado artículo 56, los estatutos deben establecer un procedimiento claro para la elección de los dirigentes en todos los niveles de organización y que, para garantizar la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, equidad, objetividad, transparencia y certidumbre, deben prever reglas respecto de los periodos de duración y renovación de sus mandos internos, así como procedimientos de sustitución de dirigentes electos, aparte de establecer reglas generales para su elección, es una cuestión que tampoco constituye una intromisión en la vida interna de los partidos políticos, por las razones previamente señaladas, en atención a que debe garantizarse la promoción del pueblo en la vida democrática de manera efectiva, y que no se dé lugar a la creación de

cúpulas en las que siempre recaigan las decisiones y las candidaturas a cargos de elección popular, puesto que tal situación sí sería contraria al espíritu del artículo 41, fracción I, de la Constitución de la República”.<sup>33</sup>

Ello obedece a que el artículo 116, fracción IV, inciso e) Constitucional establece la base siguiente:

IV. Las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que: ...e) Los partidos políticos sólo se constituyan por ciudadanos sin intervención de organizaciones gremiales, o con objeto social diferente y sin que haya afiliación corporativa. Asimismo tengan reconocido el derecho exclusivo para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, con excepción de lo dispuesto en el artículo 2o., apartado A, fracciones III y VII, de esta Constitución;

Los partidos políticos nacionales no obstante encontrarse subordinados a la legislación local para registrarse y para participar en las elecciones de ese carácter,<sup>34</sup> si sus estatutos autorizan medios electivos de candidatos o supuestos de sustitución de candidatos, diferentes a los que propongo, tendrán que re-

<sup>33</sup>. Tesis consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Registro: 176673, Novena Época, Pleno, Jurisprudencia, Tomo XXII, Noviembre de 2005, Tesis: P./J. 142/2005, p. 154, Acción de inconstitucionalidad 13/2005. Partido del Trabajo. 22 de agosto de 2005. Unanimidad de diez votos. Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretarios: Makawi Staines Díaz y Marat Paredes Montiel.

<sup>34</sup>. Vid., Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Registro: 164740, Tesis de Jurisprudencia del Pleno, Tomo XXXI, Abril de 2010, Clave P./J. 39/2010, p. 1597, que dice: **“PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. CONFORME A LOS ARTÍCULOS 41, BASE I, Y 116, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, LOS ESTADOS TIENEN PLENA LIBERTAD PARA ESTABLECER LAS NORMAS Y LOS REQUISITOS PARA SU REGISTRO, ASÍ COMO LAS FORMAS ESPECÍFICAS PARA SU INTERVENCIÓN EN LOS PROCESOS ELECTORALES LOCALES.** El indicado artículo 41, base I, reconoce a los partidos políticos como entidades de interés público, con funciones y finalidades constitucionalmente asignadas, por lo que ante el papel que deben cumplir en el Estado constitucional democrático de derecho, el orden jurídico establece una serie de prerrogativas y derechos de carácter electoral en su favor. En el mismo sentido, prevé la facultad del legislador ordinario, ya sea federal o local, para determinar las normas y los requisitos para el registro legal de los partidos políticos y las formas específicas de su intervención en el proceso electoral, de ahí que los partidos políticos nacionales pueden participar tanto en las elecciones federales como en las locales, pero su intervención en estas últimas está sujeta a las disposiciones legales que para esos procesos establezcan los legisladores locales. Por su parte, el artículo 116, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevé el imperativo para que las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garanticen ciertos principios en la materia. En ese sentido, de la interpretación sistemática de los artículos 41, base I y 116, fracción IV, de

conocerse como válidos, a pesar de que en los hechos, se conviertan en una violación a los derechos político-electorales de ciudadanos de las entidades federativas en que produzcan sus efectos tales determinaciones.

## 10. Conclusiones

Podemos concluir el presente trabajo precisando que:

1. El proceso de descentralización política es un mecanismo que de tiempo en tiempo, permite el avance de todo estado de derecho en su tendencia lógica de democratización de los poderes y facultades del Estado a favor de los derechos de la persona, a fin de hacerlos razonables y de convivencia armónica y civilizada.
2. Las Cortes y la Constitución de Cádiz representan, en unión de la Revolución de Independencia, el inicio de los procesos de descentralización política en México, en los dos sentidos siguientes:
  - a) En nuestro sistema federal, precisando las materias en que concentran las responsabilidades nacionales, frente a las que se conservan en la órbita de los estados federados; y,
  - b) Estableciendo limitaciones al ejercicio de los poderes del Estado, así como esferas en los que éstos se ejercen, ya que para el correcto ejercicio del poder, además de no ser válido sobrepasar el límite, se configura con ello un derecho en el subordinado y se transfiere a otro poder, la facultad de verificar, alternativamente, que sea correcto su ejercicio o sea anulado lo hecho en exceso, ante la posible reclamación de quien ya goza del citado derecho.

---

la Constitución General de la República, se concluye que los Estados tienen plena libertad para establecer las normas y los requisitos para el registro legal de los partidos políticos nacionales, así como las formas específicas para su intervención en los procesos electorales locales, es decir, a los Estados corresponde imponer las modalidades y formas de participación de los partidos políticos nacionales en las elecciones locales, ponderando sus necesidades y circunstancias políticas. Sin embargo, esta libertad está condicionada a que se respeten los principios contenidos en la fracción IV del indicado artículo 116 y a que se regulen conforme a criterios de razonabilidad guiados por el propósito de que los partidos políticos, como entidades de interés público, cumplan con las finalidades constitucionales que tienen encomendadas.”

3. El estado democrático de derecho instituido por nuestra Constitución, descansa en los siguientes elementos:
  - a) En la estructuración formal y representativa de los poderes del Estado, la distribución de éstos en los órdenes federal y local, de manera claramente diferenciada;
  - b) En la determinación sustantiva de los derechos políticos de los ciudadanos, la clasificación implícita de éstos en:
    - derechos a una vida democrática, y
    - derechos a la participación electoral y en la dirección del gobierno.
  - c) El establecimiento de tribunales en los dos órdenes mencionados, a fin garantizar la eficacia de los derechos políticos de los ciudadanos.
4. En el momento actual, los elementos del estado de derecho en México, pretenden colocar a la sociedad mexicana entre aquéllas de la comunidad internacional de naciones que han conseguido situar al estilo de vida democrático y al desarrollo civilizado de la sociedad, a la vanguardia de sus esfuerzos, como espacio propicio para que las personas, en su actuar individual o colectivo, logren la plena realización de sus aspiraciones y capacidades.

Los elementos de mayor relevancia son indiscutiblemente de naturaleza sustantiva, consistentes en el reconocimiento de un repertorio amplio de derechos humanos con rango supremo, previstos en la Constitución y en los tratados internacionales celebrados por nuestro país, a que se refieren los decretos de reformas publicados el 10 de junio de 2011 y 9 de agosto de 2012.
5. De la amplísima enumeración de elementos complementarios a los derechos humanos, resulta importante señalar la relevancia de las garantías para su protección, dentro de las cuales se denota el establecimiento de la obligación, al rango supremo constitucional, de toda clase de autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.

Es conveniente subrayar que, este mandato, constituye la más relevante garantía del respeto y aseguramiento de todos y cada uno de dichos derechos, que sigue la misma técnica jurídica de descentralización de poderes y facultades.
6. Vemos por tanto indispensable que sean los partidos políticos, los principales motores de la descentralización política, siendo un ve-

hículo insustituible para ello, el cumplimiento de las obligaciones de promoción, respeto, protección y garantía de todos los derechos humanos, en particular de los derechos político electorales de los ciudadanos y de sus integrantes.

En este sentido, creemos que debiera comenzarse con la revisión de la normatividad interna de los partidos políticos, tanto nacionales como locales, en los asuntos siguientes:

- a) La incorporación de las figuras más avanzadas de un sistema de vida democrático en el funcionamiento de los cuerpos directivos, dirigencias y ascenso en la carrera interna partidaria de sus integrantes;
- b) Establecimiento como medio electivo de los candidatos a cargos de representación popular, la elección mayoritaria de entre los postulados, previa convocatoria como electores, a los integrantes de su militancia en el ámbito territorial del puesto de que se trate, registrados oficialmente; y,
- c) La sustitución de los candidatos electos mayoritariamente, sólo en los casos sobrevenidos por fallecimiento, ausencia judicialmente declarada, incapacidad o renuncia.

## 11. Bibliografía

Diario Oficial de la Federación.

*Constitución Política de la Monarquía Española*, promulgada en Cádiz a 19 de marzo de 1812, en la Imprenta Real, Reimpresa en México por orden del Virrey de 10 de junio de 1820, 56 p.

Toribio Esquivel Obregón, *Apuntes para la Historia del Derecho en México*, Tercera Edición, México, Editorial Porrúa, 2004, Tomo II, p. 64.

Fernando García de Cortázar, *Historia de España. De Atapuerca al Euro*, 4ª. Ed., Madrid, Planeta, 2002, 354 p. (Historia y Sociedad).

“Pacto por México”, [www.presidencia.gob.mx/ha-llegado-el-momento-del-encuentro-y-el-acuerdo/](http://www.presidencia.gob.mx/ha-llegado-el-momento-del-encuentro-y-el-acuerdo/).

Joaquín Varela Suanzes-Carpegna, en *Teoría del Estado en los Orígenes del Constitucionalismo Hispánico (Las Cortes de Cádiz)*, prologado por Ignacio Otto, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1983, 434 p.



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

*Francisco Casanova Álvarez*

## RÉGIMEN ELECTORAL Y SISTEMA DE PARTIDOS EN MÉXICO

### I

El sistema de partido hegemónico que se desarrolló en México fue uno de los rasgos determinantes del sistema político posrevolucionario caracterizado, además, por un presidencialismo omnímodo y absoluto que funcionó dentro de un marco corporativo y autoritario, aunque no fascista.

Desde su fundación como Partido Nacional Revolucionario (PNR) en 1929, y hasta la reforma política de 1977, el partido cumplió con cinco tareas fundamentales: a) mantener la estabilidad política; b) procesar con eficacia los conflictos; c) ser el mecanismo necesario para mantener la legitimidad a través de elecciones periódicas; d) promover el crecimiento económico, y e) convertirse en el órgano esencial para la intermediación política entre la población y el gobierno (como vehículo para la canalización de las demandas de la población hacia el sistema y de las respuestas de éste a esas demandas).

En su larga historia, casi medio siglo, y a través de sus transformaciones, de PNR a PRM y de PRM a PRI, su hegemonía fue indiscutible: ganó las ocho elecciones presidenciales que se realizaron en ese lapso (1929-1977), todas las elecciones para gobernador, todas las elecciones para senadores de la República, con excepción de una, el 98% de las elecciones para diputados federales, y más del 95% de las elecciones municipales y de diputados locales a los congresos estatales.

En sus orígenes el PNR logró la conjunción de los intereses de la mayoría de los caudillos y caciques revolucionarios, controlándolos y cooptándolos (en algunos casos extremos, eliminándolos), con lo que alcanzó a enmarcar y resolver, en su mayoría, las luchas por el poder, inaugurando una nueva época de paz y negociación interna. Con la independencia del partido respecto a la presidencia de la República, se instituyó una especie de diarquía

funcional donde el presidente era el jefe del Estado y dirigía la administración pública, y el jefe real del partido (que no era el presidente), asumía la dirección política del país y resolvía en última instancia lo concerniente a todas las candidaturas que se presentaban al electorado.

Esta situación cambió radicalmente después del conflicto entre el “jefe máximo de la revolución” Plutarco Elías Calles y el presidente Lázaro Cárdenas en 1935 y la expulsión del país de aquél por éste. Desde entonces, el presidente de la República concentró junto a la jefatura del Estado y de la administración pública, la jefatura del ejército y la jefatura del partido. A partir de ese momento, el titular del ejecutivo se convirtió en el pivote en torno al cual giró todo el sistema político, y el partido quedó subordinado a la voluntad presidencial. Se constituyó así el régimen presidencialista que caracterizó al sistema político mexicano hasta fines del siglo XX, y que llevó a Daniel Cosío Villegas a definirlo magistralmente como “una monarquía sexenal absoluta hereditaria por la vía transversal”.

Cárdenas, al mismo tiempo, impulsó la reorganización de la sociedad creando grandes organizaciones de masas como la Confederación Campesina Mexicana (CCM) y la Federación de Organizaciones Populares (FNOP) que, junto a la recién surgida CTM (Confederación de Trabajadores de México) de la fractura sufrida por la CROM (Confederación Regional Obrera Mexicana) también propiciada por Cárdenas a través de Vicente Lombardo Toledano, constituyeron la estructura corporativa fundamental en torno a la cual el PNR se transformaría en PRM en 1939.

Con una estructura vertical, agrupando a sus cuatro sectores: obrero, campesino, popular y militar (que en diciembre de 1940 desaparecería Manuel Ávila Camacho), el PRM representaba más bien una especie de federación de partidos que un solo partido, y que se integró a través del llamado “Pacto de Unión y Solidaridad” y el principio de “democracia funcional”. En esta forma, del pacto de caudillos revolucionarios, se pasó al pacto entre los sectores corporativizados de la población, y se mantuvo la hegemonía partidista, pese al surgimiento un año antes del Partido Acción Nacional (PAN), que se creó con la misión de ser una especie de conciencia crítica de los “excesos del cardenismo” y para la defensa de las libertades civiles, así como la creación del PRUN (Partido Revolucionario de Unificación Nacional) para impulsar la campaña presidencial de Juan Andrew Almazán en 1940.

En 1946 el PRM se transformó en PRI (Partido Revolucionario Institucional), modificando su estructura vertical al crear los movimientos femenil

y juvenil que cruzarían transversalmente a los sectores obrero, campesino y popular, al mismo tiempo que se abandonaron los postulados radicales que hablaban de “la lucha de clases” en su plataforma y programa de acción, y acercándose mayormente a las clases medias urbanas.

Son varias las razones que explican esa larga permanencia y hegemonía del partido desde su fundación, al haber surgido como resultado de un pacto entre caudillos y caciques militares cuyo principal punto de convergencia era su origen revolucionario aunque los objetivos e interpretaciones de esa revolución de 1910 era ciertamente variada, disímbola y hasta contradictoria entre ellos; pero por encima de las rencillas y diferencias, prevaleció la necesidad de encontrar un mecanismo que permitiera dirimir los conflictos políticos en un marco de paz y negociación, aunque para ello tuvieran que hacerse concesiones, particularmente después de la crisis representada por el asesinato del presidente electo, caudillo de caudillos, Álvaro Obregón. Con ese pacto se estableció un mecanismo para el reparto del poder que en términos generales fue aceptado y respetado por casi todos los actores políticos. Aunque hubo algunas disidencias y rupturas, éstas fueron menores y no lograron vulnerar la esencia ni la integridad del acuerdo político.

Por otra parte, el gran pragmatismo de los principales dirigentes del partido y del país (Plutarco Elías Calles, en primer lugar, pero junto a él Manuel Pérez Treviño, Luis L. León, Lázaro Cárdenas del Río, Luis N. Morones y Vicente Lombardo Toledano, para mencionar a los más relevantes, les llevó a comprender la necesidad de ampliar el espectro político de cobertura del partido, ensanchando sus bases con la incorporación militante de campesinos y obreros, y luego de las clases medias y profesionales urbanas. Los lemas que rubricaron las tres etapas del partido ilustran la transformación de los objetivos declarados que se persiguieron en esos momentos. El lema “Instituciones y Reforma Social” del PNR se convirtió en “Por una Democracia de los Trabajadores” en el PRM, y en “Democracia y Justicia Social” a partir de 1946 con el PRI.

Lo anterior contribuye a explicar la hegemonía partidista. Ciertamente el PNR-PRM-PRI no fue un partido único, pues a lo largo de esos años se fundaron y participaron en toda clase de elecciones múltiples partidos; tampoco hubo proscripción alguna, aunque en la práctica los recursos públicos, el clientelismo y otras ventajas (algunas legales y otras no tanto) estuvieron a favor del partido hegemónico.

Desde el periodo previo a la creación del PNR hasta 1946, el régimen electoral estuvo regido por la Ley Electoral de 1917, modificada en 1918 y

publicada como Ley para la Elección de Poderes Federales (a la cual se le hicieron pequeñas modificaciones en 1920, 1921, 1933, 1934 y 1942). Esta legislación obligaba a realizar los comicios a través de partidos, pero dejaba muchas lagunas en la organización de las elecciones y la autoridad electoral. Por ejemplo, el padrón de electores era elaborado discrecionalmente por las autoridades municipales para cada elección y las mesas de casilla se integraban con los primeros ciudadanos que estuvieran presentes en el lugar de su instalación, los cuales se encargaban de recoger los votos y luego contarlos.

Aunque se establecía la secrecía, libertad y universalidad del voto (a los varones de 21 años en adelante), no existían, como puede colegirse, mecanismos suficientes de certeza, libertad y legalidad. En esas condiciones, las posibilidades de alterar los resultados electorales eran muy amplias; sin embargo, la organización, extensión y cobertura de todo el territorio nacional, así como los mecanismos clientelares del partido hegemónico y los recursos con que contaba, hicieron que el fraude electoral fuera más la excepción que la regla, aunque los hubo (y algunos muy sonados).

El régimen electoral se transformó en enero de 1946, al promulgarse la nueva Ley Federal Electoral que instituyó la Comisión Federal Electoral como autoridad máxima para la organización de los comicios, presidida por el Secretario de Gobernación y con representantes del Congreso y de los partidos políticos, reorganizó la geografía electoral del país y creó un padrón permanente de electores, estableciendo el requisito del registro de los partidos políticos ante la Comisión para tener derecho a participar en las elecciones. Ello introdujo mayores elementos de certeza y legalidad, pero incrementó el peso del gobierno en los procesos electorales, y condujo a un sistema integrado por cuatro partidos registrados (Partido Acción Nacional, 1939; Partido Revolucionario Institucional, 1946; Partido Popular, después Socialista, 1948 y Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, 1954), mismo que subsistiría hasta el año de la reforma electoral de 1977.

En esas tres décadas, de 1946 a 1977, se mantuvo la hegemonía del PRI y los otros tres partidos tuvieron un papel más bien testimonial y electoralmente residual. Solamente en la elección presidencial de 1952, como resultado de un desprendimiento del PRI, surgió un reto a la hegemonía priista con la postulación del general Miguel Henríquez Guzmán por la Federación de Partidos del Pueblo Mexicano (FPPM), pero después de la elección, y pese a algunas protestas, el movimiento henriquista fue gradualmente cooptado y se diluyó.

En 1963 el Congreso, integrado por la casi totalidad de diputados del partido hegemónico, aprobó la iniciativa del presidente Adolfo López Mateos para crear los llamados “diputados de partido”, bajo el principio de que “en un régimen democrático deben respetarse los derechos de las minorías a opinar, discutir y votar, pero sólo las mayorías tienen derecho a decidir”, en el marco de lo que el propio López Mateos denominó “una revolución equilibrada”.

Así, el régimen electoral introdujo la fórmula para que, además de los 200 diputados que se elegirían por voto directo por mayoría simple en cada uno de los 200 distritos electorales del país, a cada partido político que no obtuviera la mayoría (101 diputados o más) se les otorgarían representantes en la Cámara de Diputados de la siguiente manera: por los primeros 2.5% de votos obtenidos a nivel nacional se les asignarían 5 diputados, y por cada 0.5% restante o fracción se les asignaría uno más. En la elección federal de 1964, de los partidos minoritarios, solamente el PAN obtuvo un porcentaje superior al 2.5% de los votos (casi el 11%), lo que le valió alcanzar la cifra de 25 diputados, ya que ganó 3 por mayoría, en tanto que al PPS y al PARM, con votaciones inferiores al 1.5%, se les asignaron 5 diputados a cada uno, haciendo uso de una interpretación derivada del “espíritu del legislador”.

Desde esa elección, y hasta 1976, el PARM y el PPS adoptaron la estrategia de postular al mismo candidato presidencial del PRI, tratando con ello de recoger más votos para su cuota de diputados de partido. Solamente el PAN mantuvo votaciones suficientes para contar, sin ayudas interpretativas, con sus propios diputados. Más tarde se redujo a 1.5% el mínimo para la acreditación de los primeros 5 diputados de partido, para favorecer al PPS y al PARM, pero nunca alcanzaron ese mínimo, y hubo de seguir recurriéndose al “espíritu del legislador”.

La elección presidencial de 1976 revistió características especiales, pues al no registrar el PAN candidato a la presidencia de la República por diferentes problemas y desacuerdos internos, José López Portillo, postulado por el PRI resultó candidato único al sumarse a su candidatura el PPS y el PARM. Esta circunstancia, aunada al desgaste del sistema de partido hegemónico y a las secuelas del movimiento estudiantil de 1968, precipitaron la reforma político-electoral de 1977. Con ella se iniciaron un conjunto de cambios que modificaron el régimen electoral, el sistema de partidos, el sistema de gobierno y la cultura política; en una palabra, al sistema político mexicano en su conjunto.

Entre los aspectos más relevantes de la reforma de 1977 se cuentan la flexibilización de los requisitos para registrar partidos y la creación de la figura del registro condicionado para partidos y asociaciones políticas nacionales, junto con la constitucionalización de los partidos que fueron definidos como entidades de interés público que tienen la finalidad de promover la participación democrática (art. 41). Se legisló la permisividad para que pudieran formarse coaliciones o frentes para participar en las elecciones, y se introdujo el principio de representación proporcional para la elección de diputados, manteniendo al mismo tiempo el principio de mayoría, lo que originó un mecanismo mixto para la integración de la Cámara de Diputados, que se amplió de 300 a 400 miembros, cien de los cuales se elegirían por el principio de representación proporcional entre los partidos que no hubiesen obtenido la mayoría legislativa (151 diputados). También se incorporaron mecanismos de democracia directa para el Distrito Federal, como la iniciativa popular y el referéndum.

A esa reforma siguieron otras en 1986, 1989-1990, 1993-1994 y 1996, hasta concluir el año 2000 con una elección en que el PRI perdió la elección presidencial frente a Vicente Fox, candidato del PAN y del PVEM. Ya en el siglo XXI ha habido dos reformas electorales más, en 2007 y 2011, que profundizaron y ampliaron las facultades fiscalizadoras y de regularción y contratación de los medios de comunicación en las elecciones por el IFE. En consecuencia, desde 1977 a la fecha, y bajo la lógica de presunción del fraude y la desconfianza recíprocas, llevamos poco más de un tercio de siglo de reformas al régimen electoral procurando perfeccionarlo, sin haberlo logrado del todo.

En ese lapso se creó el Instituto Federal Electoral y con diversas denominaciones previas, el actual Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se eliminó la intervención del gobierno como parte de la autoridad electoral y se la ciudadanizó, se desarrollaron mecanismos de seguridad electoral como el padrón permanente y actualizado de electores, las credenciales y listas nominales con fotografía para poder votar, las urnas transparentes, la tinta indeleble, los dobles sorteos (insaculación) para la integración ciudadana de las mesas de casilla, los representantes de partido y los observadores electorales nacionales y extranjeros, etc. Al mismo tiempo, se duplicaron los diputados de representación proporcional, ahora llamados plurinominales por el mecanismo de listas con el cual son seleccionados (la Cámara de Diputados pasó de 400 a 500) y se duplicó el número de senadores, de 64 a 128, sumando a los dos que se eligen en cada entidad federativa por el principio de mayoría simple, otro más denominado “de primera minoría”, y otros 32 plurinomi-

nales (representación proporcional). Las reformas incluyeron la elección por voto directo del jefe de gobierno y de los delegados del Distrito Federal y la creación de su órgano legislativo (Asamblea de Representantes).

Los avances en el régimen electoral mexicano son enormes e indiscutibles; sin embargo, en cada elección prevalecen las impugnaciones y acusaciones de toda índole, con o sin sustento, cuyo efecto perverso consiste en vulnerar la legitimidad de un régimen electoral que ha costado mucho esfuerzo y recursos construir, y la integridad y credibilidad de sus instituciones electorales. Lo anterior no significa que el régimen no sea perfectible y que no debamos seguir avanzando en ese propósito, pero sí es un llamado a la buena fe, civilidad y cultura de los actores políticos (candidatos y partidos), pues solamente de esa manera pueden sentarse las bases de una sociedad verdaderamente democrática.

En los veinte años transcurridos entre 1977 y 1997, el sistema de partidos dejó de ser hegemónico, pero continuó siendo de partido dominante. En ese lapso, aparecieron y desaparecieron varias organizaciones y partidos políticos, y algunos lograron consolidarse como el Frente Democrático Nacional que logró crear, en 1989, el Partido de la Revolución Democrática (PRD), como una gran alianza de los partidos y corrientes de izquierda. Gradualmente, el PRI fue perdiendo presencia y fuerza electoral que se fue desplazando hacia otros partidos que cada vez se volvieron más competitivos y alcanzaron triunfos en gobiernos estatales y municipios importantes, hasta evitar que el PRI tuviese la mayoría en la Cámara de Diputados en 1997 y lograr el triunfo de Cuauhtémoc Cárdenas, candidato del PRD, en la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal.

Puede afirmarse que a partir de 1997 y hasta la fecha, el sistema de partidos mexicano se ha vuelto más competitivo, pero con una dominación tripartita (PAN, PRI, PRD); los otros cuatro partidos registrados (Movimiento Ciudadano, antes Convergencia, Partido del Trabajo, Partido Nueva Alianza y Partido Verde Ecologista), aunque algunos de ellos con relativa fuerza electoral en ciertas regiones del país, distan mucho de los tres grandes. Sin embargo, es probable que los pasos dados por Andrés Manuel López Obrador, excandidato presidencial de la alianza PRD-PT-MC, al separarse del PRD y llamar a formar un nuevo partido con base en el Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA), después de la elección de 2012, introduzcan nuevos cambios en el sistema de partidos en un futuro tan próximo como el 2015 en la elección federal intermedia, o en la elección presidencial de 2018.

## II

Aunque no es fácil desagregar en el análisis de los sistemas políticos las diferentes partes que los componen, que como hemos dicho son: un sistema de gobierno, un régimen electoral, un sistema de partidos y una cultura política, hemos centrado nuestra atención en dos de ellos, referidos a los mecanismos jurídicos, políticos y organizativos mediante los cuales se definen las reglas para el acceso y se ejerce la lucha por el poder.

El ya largo periplo que hemos transitado desde 1977 nos ha llevado a un régimen electoral muy minucioso en sus detalles y en la reglamentación consecuente. Aunque se han eliminado muchos de los antiguos alegatos de fraude y se han mejorado las condiciones de equidad y realización de las elecciones, en todos los procesos electorales siguen presentándose causales de impugnación (a veces novedosos, a veces descabellados); unos contendientes se acusan a otros de las mismas infracciones a la ley (inequidad, gastos excesivos de campaña, compra o inducción del voto, mediante dinero, regalos, medios de comunicación o encuestas, movilizaciones corporativas de votantes, etc.). Lo característico es que todos los contendientes utilizan los mismos medios y, en mayor o menor medida, caen en las mismas situaciones que denuncian. Las denuncias no se sustentan jurídicamente, sino que se ventilan en los medios de comunicación, y en algunos casos (Monex y Honestidad Valiente, por ejemplo), la propia legislación establece plazos y mecanismos distintos que impiden al Tribunal Electoral tomarlos en cuenta para sus resoluciones definitivas e inatacables, o peor aún, los demandantes exigen sanciones mayores y distintas a las que la ley establece.

No hay duda que es indispensable revisar la legislación a la luz de esas experiencias para mejorar los mecanismos de fiscalización y rendición de cuentas de los candidatos y partidos políticos, y en su caso, modificar las sanciones aplicables; ello permitirá mejorar nuestro régimen electoral.

Pero hay otros aspectos del régimen electoral que también requieren urgente atención y que parecen haberse convertido en tabúes porque afectan los intereses de los partidos (que son los que deben legislar a través de sus grupos parlamentarios en el Congreso). Aunque la lista de pendientes podría ampliarse con otros temas tan importantes como esos, sólo menciono algunos de ellos, propuestos en las cuatro iniciativas de reforma política presentadas en 2010 (la del presidente Calderón, la de la coalición PRD-PT-Convergencia, y las dos del PRI, una del Senado y otra de la Cámara de Diputados) y que fueron ignorados:



1. Reelección de presidentes municipales, síndicos, regidores y jefes delegacionales, así como de legisladores federales y locales.
2. Reducción del número de diputados y senadores plurinominales en la integración de las Cámaras.
3. Sistema de representación proporcional pura para la integración de las Cámaras, tanto de diputados como de senadores, eliminando el principio de mayoría.
4. Aumento del umbral, del 2 al 4% para que los partidos políticos conserven su registro y prerrogativas.
5. Segunda vuelta para la elección presidencial.
6. Extensión de las iniciativas preferentes a los ciudadanos y grupos parlamentarios.
7. Referéndum y plebiscito para aprobación de leyes.
8. Consulta popular vinculatoria a solicitud del ejecutivo federal.
9. Revocación de mandato en los tres niveles de gobierno (presidente de la República, gobernadores y jefe de gobierno del Distrito Federal, y presidentes municipales).

Ciertamente la reforma de 2011 introdujo cambios importantes en cuanto al régimen electoral, sobre las candidaturas independientes, la consulta popular y la toma de protesta y sustitución presidencial, así como otras, más relacionadas con el sistema de gobierno que con el régimen electoral (como las iniciativas preferentes, reconducción presupuestal, etc.).

Hemos hecho una simple relación de temas pendientes en cuanto al régimen electoral, sin entrar a su discusión que, ciertamente rebasaría los límites de este trabajo, pues cada uno de ellos requiere de una amplia reflexión. Tampoco mencionamos los temas relacionados con el sistema de gobierno, como la ratificación del gabinete por el Congreso o la extensión del derecho de iniciativas preferentes a los ciudadanos y grupos parlamentarios.

Ahora bien, por lo que se refiere al sistema de partidos, parece que las campañas presidenciales y el resultado de las elecciones de este año han sentado las bases para su transformación, planteando varios posibles escenarios a los que me gustaría dedicar algunas reflexiones finales:

- a) Respecto al PRI, el triunfo electoral en la campaña presidencial de Enrique Peña Nieto no significa, ni puede entenderse, como la restauración del antiguo régimen priista autoritario, pues el sistema

político, la sociedad mexicana y los otros actores son hoy muy diferentes a como lo eran hace dos o tres décadas. El PRI ya no es el partido hegemónico, sino uno más entre varios que compiten con posibilidades reales de triunfo; la preeminencia del presidente de la República, sobre el partido se verá matizada por los gobernadores emanados del mismo PRI que reclamarán sus cuotas de poder; la correlación de fuerzas en ambas cámaras del Congreso obligará necesariamente a negociar con otros partidos y actores para sacar adelante las reformas legales (y desde luego, las constitucionales) que se propongan; los medios de comunicación tienen ahora un papel mucho más crítico e independiente del gobierno; la sociedad es ahora más compleja y heterogénea, y está más organizada y concientizada, y muchos de los antiguos controles corporativos se han diluido y dispersado: el clientelismo electoral no está concentrado y pertenece ahora a diferentes partidos, etc. En el horizonte próximo no se vislumbra una división del PRI, porque el poder es un poderoso pegamento que aglutina, pero tampoco puede descartarse del todo. Además, el PRI deberá replantearse los términos y costos de su relación con sus aliados (PVEM y posiblemente PANAL). Por otra parte, la definición de las políticas públicas y medidas legislativas probablemente introducirán situaciones de tensión o conflicto internos (reformas laboral, fiscal, educativa, energética, etc.). Puede darse, pero nada garantiza, en el contexto actual, que el PRI mantenga una postura necesariamente dominante en el sistema de partidos, ni que será el triunfador en los comicios presidenciales de 2018.

- b) El PAN no acaba de procesar los efectos de una derrota monumental, y las pugnas internas por el control del partido entre varias facciones (calderonistas, neopanistas, empresarios, yunquistas, disidentes, etc.) no permiten observar con claridad el futuro de este partido; sin embargo, su larga tradición y sus enclaves electorales, así como su postura negociadora en el Congreso, seguramente llevarán a la recuperación de, por lo menos, una parte de su presencia electoral. Aunque de momento no parecen vislumbrarse figuras políticas de relevancia nacional, no hay nada escrito para la próxima elección presidencial, especialmente si logra crear una candi-

datura atractiva, como en su momento lo fue Vicente Fox. Desde luego, tiene ante sí el problema de la redefinición y fortalecimiento de su identidad, sobre todo en relación con sus posibles alianzas con la izquierda. No hay razones para pensar que el PAN reduzca su preferencia electoral por debajo del 30% a nivel nacional, o reduzca su presencia regional.

- c) El panorama de la izquierda es bastante más complejo y por lo mismo más incierto, donde caben varias posibilidades, desde las más optimistas hasta las más pesimistas. Planteo tres escenarios: El primero, si MORENA bajo el liderazgo de Andrés Manuel López Obrador se constituye en partido político y atrae a pequeños partidos como el PT o MC, e incluso a una parte significativa del PRD, al fortalecerse debilitará al conjunto de fracciones que actualmente militan en el PRD y, de presentarse como partidos separados, el voto se dividirá (aunque con una probable ventaja para MORENA). Se estaría así bajo el escenario de una izquierda moderada y negociadora (algunos dirán moderna) y otra más radical. La primera podría incluso buscar alianzas con el PAN e incluso con el PRI, pero su presencia electoral no sería significativa salvo, quizá, en el Distrito Federal.

La segunda posibilidad es que a pesar de sus diferencias, la izquierda mantuviera su unidad y procesara adecuadamente sus candidaturas en un frente amplio (MORENA-PT-MC-PRD), moderara su discurso y modernizara sus propuestas, se comprometiera con una discusión más realista y menos ideologizada de los grandes problemas nacionales y adoptara posturas menos autoritarias y golpistas (la elección de Mancera en el D.F. es un ejemplo de ello), en cuyo caso podría mantener, unida, una votación nacional cercana al 30%, manteniendo su competitividad no sólo por el liderazgo carismático de López Obrador, sino por la fuerza de su penetración en los sectores medios de la población. Sus posibilidades de triunfo, como en el caso del PAN, estarían en función de la percepción que logran proyectar hacia los votantes.

La tercera opción es que se mantenga a MORENA como un movimiento social (aunque se denominara partido) independiente del

resto de las organizaciones de izquierda, en cuyo caso difícilmente podrá, por la vía electoral, alcanzar otras metas fuera de la denuncia y una presencia limitada en el Congreso.

Concluyendo, es factible la permanencia de un sistema de partidos plural y competitivo, con dominación tripartita, pero en mucho dependerá de lo que ocurra en el campo de la izquierda; si se rompe la unidad y una parte de ella mantiene su relativo aislamiento y radicalismo, quizá estaríamos avanzando hacia un sistema bipartidista en la práctica (no deseable, desde mi punto de vista).

# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

*Imer B. Flores*

## LEGALIZACIÓN “JUDICIALIZABLE” Y NORMALIDAD DEMOCRÁTICA ELECTORAL EN MÉXICO: A PROPÓSITO DEL SUP-JIN-0359-2012 AKA “JUICIO MADRE”

Las olimpiadas son el mejor ejemplo de un sistema que castiga, y duro, a los que hacen trampa. En cambio, el sistema electoral en México no solo permite sino que hasta premia con la presidencia al que hace más trampas...

Me preocupa muchísimo que eche raíces la terrible idea de que ganar la presidencia con trampas, aunque no hayan sido totalmente comprobables y determinantes, está bien porque todos los partidos lo hacen, porque los mexicanos somos así y porque nuestra democracia aún es muy joven (*sic*) e imperfecta. Esto sería decir que la trampa es lo normal en México...

Aquí en Londres tengo esa maravillosa certeza de que han ganado en las olimpiadas los más rápidos, los más fuertes y los más talentosos. Y eso contrasta con la terrible percepción de muchos mexicanos de que en las pasadas elecciones presidenciales ganaron los tramposos.

Jorge Ramos, “Ganar con trampa” (2012)

### **I. A manera de introducción**

Reflexionar sobre la cuestión de que en México la normalidad democrática electoral equivale a la legalización de los resultados electorales por la vía de la judicialización, me ofrece la ocasión no solamente para analizar la resolución de la impugnación de la elección presidencial en 2012, sino además para criticar los criterios o precedentes jurisprudenciales que enfatizan el carácter

determinante de las irregularidades, así como el factor cuantitativo por encima del cualitativo. De igual forma, ante la disyuntiva entre nacionalización o federalización de las competencias electorales en México, exploro brevemente las diferentes posibilidades, así como sus pros y contras.

Así, comenzamos con algunas consideraciones sobre la normalidad democrática electoral en México, en donde desafortunadamente la excepción se ha vuelto la regla general; continuamos tanto con unas consideraciones esquemáticas sobre el juicio de inconformidad identificado como SUP-JIN-0359-2012 y mejor conocido como “juicio madre”, como con unas consideraciones jurídicas sobre el mismo, con especial referencia al precedente del carácter determinante de las irregularidades; y, finalmente, concluimos con las reflexiones de rigor, incluido una breve exploración y pronunciamiento sobre la disyuntiva entre nacionalización o federalización de las competencias electorales en México.

## **II. Consideraciones sobre legalización “judicializable” y normalidad democrática electoral en México**

Con el ánimo de desarrollar un nuevo derecho electoral en México, John M. Ackerman ha identificado algunos fenómenos que caracterizan a la normalidad democrática electoral en México y que de alguna forma refuerzan la tesis de la legalización de los resultados electorales por la vía de la judicialización. Entre estos aspectos me permito acentuar un par. De un lado, la “ley de la selva”:<sup>1</sup>

El premio de la victoria electoral es tan redituable, la posibilidad de ser descubierto tan improbable y las sanciones en la eventualidad de ser descubierto tan laxas e indirectas, que los candidatos y sus partidos normalmente están dispuestos a hacer todo lo que sea necesario para alcanzar los puestos de elección popular. Los incentivos para violar la ley son tan fuertes, que se puede corromper hasta el político más ético y coherente. Cuando todos los actores políticos se encuentran inmersos en este contexto no les queda otra opción que “entrarle al juego”, o de lo contrario ser devorados por el candidato que le queda al lado. El

<sup>1</sup> John M. Ackerman, “Por un nuevo derecho electoral”, en John M. Ackerman (coord.), *Elecciones 2012: de equidad y legalidad*, México, Universidad Nacional Autónoma de México e Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, 2011, p. 6.

resultado es que muchas veces impera una especie de “ley de la selva” en el ámbito electoral, donde la norma llega a ser la violación al marco legal y el respeto a las reglas la excepción.

Y, del otro, la “captura estructural”:<sup>2</sup>

Las principales leyes en la materia están diseñadas y avaladas por los mismos actores sujetos a su regulación. Asimismo, las personas encargadas de los órganos garantes en la materia están seleccionadas por los mismos actores que tendrían que someterse a su autoridad y vigilancia. Analógicamente sería como si los delincuentes diseñaran el código penal y también escogieran los jueces que lo aplicarían.

Sobre estas dos características me permito aportar dos ejemplos. Por una parte, el hecho de que en el nombramiento de los consejeros electorales, desde el 2003, al parecer prevalezcan o hayan prevalecido las cuotas partidarias o partidistas y no necesariamente los méritos de los aspirantes y, en consecuencia, su independencia, así como el hecho de que el proceso electoral 2012 haya comenzado con un Instituto Federal Electoral (IFE), acéfalo en una tercera parte, *i.e.* sin tres de sus nueve cabezas.<sup>3</sup> Por otro lado, el hecho de que todos los partidos políticos no solamente están representados en el Congreso de la Unión sino que además aprobaron las reglas del juego entre las cuales destaca el tema de los gastos de campaña y sus topes, cuyo rebase no constituye una causal expresa de nulidad y peor aún que el informe final sobre los mismos se presente dos meses después de calificada la elección presidencial, cuando las condiciones técnicas permitirían que se hiciera en tiempo real.<sup>4</sup>

<sup>2</sup> *Ibid.*, pp. 5-6.

<sup>3</sup> *Vid.* Imer B. Flores, “El problema del «voto nulo» y del «voto en blanco»: A propósito del derecho a votar (*vis-à-vis* libertad de expresión) y del movimiento anulacionista”, en John M. Ackerman (coord.), *Elecciones 2012: de equidad y legalidad*, México, Universidad Nacional Autónoma de México e Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, pp. 165-167.

<sup>4</sup> En dado caso de que se acredite que alguno o algunos de los partidos políticos hayan rebasado el tope de gastos de campaña la consecuencia jurídica será a lo mucho de que se hagan acreedor o acreedores a una sanción, consistente en una multa en dinero, conforme a los precedentes de los casos “Amigos de Fox” y “Pemexgate”, pero sin que esto invalide la elección. *Vid.*, por ejemplo, Jaime Cárdenas Gracia, *Lecciones de los asuntos Pemex y Amigos de Fox*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2004; Lorenzo Córdova Vianello y Ciro Murayama Rendón, *Elecciones, dinero y corrupción. Pemexgate y Amigos de Fox*, México, Cal y Arena, 2006; y “Transparencia y partidos políticos. Los casos de Pemexgate y Amigos de Fox”, en Pedro Salazar Ugarte (coord.), *El*

Lo anterior favorece la lógica de la impugnación, así como la percepción de que en México gana quien hace más trampa o el más tramposo. Al respecto, podemos recurrir, en el marco de las elecciones presidenciales de 2012, a la encuesta postelectoral de *El Universal*, realizada por la casa consultora Buendía & Laredo, a nivel nacional del 2 al 6 de agosto del presente año. Así, en cuanto a la percepción sobre la limpieza de las elecciones, 6 de cada 10 ciudadanos consideran que fueron limpias o algo limpias (59%), mientras que el resto, *i.e.* 4 de cada 10, opinan que fueron poco limpias o nada limpias (39%).<sup>5</sup> Si bien la percepción no es mayoritaria entre los encuestados, resulta que la misma es bastante general, al menos lo suficiente para ensuciar la elección presidencial y para requerir que la misma se tuviera que limpiar y hasta que algunos manifestaran su clamor por dicha limpieza. En otras palabras, por la legalización de los resultados electorales por la vía de la judicialización.

En este orden de ideas, no debe extrañar a nadie que los abogados de la coalición que obtuvo el segundo lugar y como tal perdedora promoviera un juicio de inconformidad ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para solicitar la invalidez de la elección presidencial, el cual dio lugar al expediente SUP-JIN-0359-2012, mejor conocido como el “juicio madre” (o abreviado como JM).<sup>6</sup> Quizás pueda resultar sor-

---

*poder de la transparencia: Nueve derrotas a la opacidad*, 2ª ed., México, Universidad Nacional Autónoma de México e Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2007, pp. 261-297.

<sup>5</sup> Vid. Jorge Buendía, “Proyecto: Encuesta postelectoral (Encuesta Nacional, del 2 al 6 de agosto)”, 9 de agosto de 2012, p. 8 (disponible en: [http://buendiaylaredo.com/publicaciones/220/media/120809\\_ENCUESTA\\_TRIMESTRAL\\_B\\_L.pdf](http://buendiaylaredo.com/publicaciones/220/media/120809_ENCUESTA_TRIMESTRAL_B_L.pdf)).

No pasa desapercibido que Buendía & Laredo es una de las varias consultorías que se equivocaron por más de 10 puntos porcentuales en sus proyecciones para la elección presidencial al proyectar 45% de votos para el candidato puntero y 27.9% para su más cercano contrincante, *i.e.* 17 puntos porcentuales de diferencia entre el primer lugar y el segundo, cuando la diferencia fue de tan solo 6.6%, *i.e.* 38.2% para el primero y 31.6% para el segundo. Al respecto he optado por conceder el beneficio de la duda, sobre todo porque no he encontrado otra encuesta relativa a la percepción sobre la limpieza de las elecciones.

<sup>6</sup> Dicho “Juicio de Inconformidad” está disponible en: [http://www.ife.org.mx/documentos/proceso\\_2011-2012/documentos/SUP-JIN-359-2012.pdf](http://www.ife.org.mx/documentos/proceso_2011-2012/documentos/SUP-JIN-359-2012.pdf) (página consultada el 13/01/13). (De aquí en adelante las referencias a este juicio se harán directamente en el texto y entre paréntesis, precedidas de las iniciales JM.)

Cabe destacar que a diferencia de la elección presidencial de 2006, donde en un mismo juicio se resolvieron las impugnaciones y se realizaba tanto el cómputo final como la declaración de validez de la elección y de presidente electo, en la de 2012 se hizo a parte el “Cómputo final, calificación jurisdiccional de la elección, declaración de validez y de Presidente electo de los Estados Unidos Mexicanos”, mismo que está disponible en: <http://www.ife.org.mx/documentos/proce->



prendente que la parte actora —siendo básicamente la misma que impugnó la elección presidencial del 2006— no haya aprendido la lección y que tropezaran con la misma piedra. Lo anterior al formular una demanda que parece tener fundamento pero que al no ofrecer evidencias y elementos de prueba que permitieran respaldar su dicho y generar la convicción necesaria para declarar la invalidez de la elección queda en la mera sospecha. Sobre todo ante la reticencia de los Tribunales mexicanos a adoptar un papel más activo en cumplimiento de su alta responsabilidad constitucional y a conformarse a actuar conforme a la estricta legalidad.<sup>7</sup>

Por su parte, Jesús Silva-Herzog Márquez —en un editorial— anota dentro de los aciertos de la demanda el hecho de exigir al Tribunal Electoral que asumiera su responsabilidad como máximo garante del orden constitucional en materia electoral, así como de los principios democráticos al verificar si hubo en México elecciones libres, auténticas y hasta equitativas. Al respecto, preveía dos posibilidades para el actuar del Tribunal, de un lado, podría escudarse en la tesis de la “miopía” de la estricta legalidad “el tribunal puede ver con claridad lo que tienen frente a la nariz, pero no se atreve a ver a lo lejos porque todo lo ve borroso”; y, del otro, “debería construir una tesis básica sobre la libertad del sufragio, una tesis sobre la autenticidad del voto, una tesis sobre las condiciones democráticas de la competencia.” Así, en tono de reproche, recordaba la sentencia del Tribunal del 2006 al mismo tiempo que exhortaba al Tribunal del 2012 a no repetir la misma historia:<sup>8</sup>

Un inmenso daño nos hizo el tribunal hace seis años con una sentencia confusa y, en el fondo, incoherente. Los magistrados enlistaron las infracciones y las interferencias antidemocráticas que amenazaron el proceso electoral. Una elección reco-

---

so\_2011-2012/documentos/computo\_final\_calificacion\_jurisdiccional.pdf (página consultada el 13/01/13). (De aquí en adelante las referencias a esta resolución se harán directamente en el texto y entre paréntesis, precedidas de las iniciales CF.)

Cfr. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, “Dictamen relativo al cómputo final de la elección de Presidente de la República, declaración de validez de la elección y de Presidente Electo”, en *Jornada Electoral 2006*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2006.

7. La demanda de la coalición “Movimiento Progresista” está disponible en: <http://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2012/07/INCONFORMIDADNACIONAL.pdf> (página consultada el 13/01/13).

8. Jesús Silva-Herzog Márquez, “La responsabilidad del Supremo Tribunal Electoral”, *Reforma*, Lunes 27 de agosto de 2012, disponible en: [http://blogjesussilvaherzogm.typepad.com/el\\_blog\\_de\\_jess\\_silva\\_her/2012/08/la-responsabilidad-del-supremo-tribunal-electoral.html](http://blogjesussilvaherzogm.typepad.com/el_blog_de_jess_silva_her/2012/08/la-responsabilidad-del-supremo-tribunal-electoral.html) (página consultada el 13/01/13).

nocida judicialmente como viciada que, sin embargo, fue judicialmente validada sin que mediara una razón persuasiva. Sí, la elección fue sucia, nos dijeron. Pero no importa, nuestra sentencia la limpia y punto. No puede repetirse el expediente: el tribunal debe responder si en México hubo elecciones libres y auténticas, si las condiciones de la competencia corresponden a los principios democráticos elementales. Esa es la responsabilidad del Supremo Tribunal Electoral.

Como veremos más adelante los magistrados que integran la Sala Superior en la actualidad —como si hubieran leído a Silva-Herzog Márquez— mordieron el anzuelo y optaron por no tropezarse con la misma piedra al “construir una tesis básica sobre la libertad del sufragio, una tesis sobre la autenticidad del voto, una tesis sobre las condiciones democráticas de la competencia”, pero sobre todo al evitar tanto las fórmulas ambiguas del “Sí, pero no...” o del “Sí, pero nada más tantito...” respecto a la existencia de las infracciones e interferencias y su impacto en la elección, como todas las falacias que la acompañaban, *v.gr.* la de que no era posible determinar si dichas infracciones e interferencias habían sido “lo suficiente” ni mucho menos medir a ciencia cierta su impacto, y se limitaron en 2012 a decir lisa y llanamente: “No”. La respuesta anterior, a pesar de lacónica, es mucho mejor que la del 2006. Siempre es preferible la certidumbre de un “sí” o de un “no” a la incertidumbre del “a lo mejor, quizás, puede ser, tal vez...”<sup>9</sup>

Ahora bien, cabe adelantar que contrario a quienes pueden considerar que el “juicio madre” es huérfana, estimamos que su filiación es clara pues es hija a su vez de la resolución correspondiente al “Dictamen relativo al cómputo final de la elección de Presidente de la República, declaración de

<sup>9</sup> En la calificación de la elección presidencial de 2006, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación anotó que constaban las declaraciones del presidente X y lo acusó de poner en peligro la elección por sus injerencias e intromisiones, pero no lo suficiente como para anular la misma. En cambio, en la de 2012, la misma Sala Superior apuntó que constaban las declaraciones del presidente Y al Consejo de Administración del Grupo Financiero BANAMEX pero que ello “no implicó una intromisión en el actual proceso electoral federal”. (JM, 1014) Al respecto, consideró “la circunstancia de que se encuentre acreditado el hecho ya mencionado, no implica que la expresión... haya ocasionado una indebida injerencia en los comicios presidenciales, ni que haya conculcado los principios de imparcialidad en la aplicación de recursos públicos y equidad de la contienda que deben imperar en el desarrollo de todo proceso electoral auténtico y libre, en la especie, el actual proceso electoral federal 2011-2012 correspondiente a la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos para el periodo 2012-2016.” Así mismo, concluyó de forma contundente: “Por consiguiente, esta parte de la alegación de la Coalición actora no sirve de base para acreditar la irregularidad consistente en la supuesta indebida intervención de funcionarios públicos federales en los comicios presidenciales.” (JM, 1017-1018).

validez de la elección y de Presidente Electo” de la elección presidencial de 2006,<sup>10</sup> a la que caracterizamos como el “juicio abuela” y ésta a su vez es hija de la resolución a un juicio de revisión constitucional electoral del 2003, identificado como SUP-JRC-402/2003, misma que caracterizamos a su vez como el “juicio bisabuela”. Por supuesto que hay infinidad de otros juicios que tiene un gran parentesco o al menos un aire de familia.<sup>11</sup>

### III. Consideraciones esquemáticas sobre el “juicio madre” SUP-JIN-0359-2012 y sus hijos incidentales

Como es comúnmente sabido al expediente SUP-JIN-0359-2012 (1347 hojas) se le conoce como el “juicio madre” y en tal calidad dio a luz no sólo a cuatro hijos incidentales: 1) Incidente de excitativa de justicia (52 hojas) (o abreviado PI); 2) Incidente sobre escritos de terceros interesados (34 hojas) (o abreviado SI); 3) Incidente sobre escrito de coadyuvante (23 hojas) (o abreviado TI); y 4) Incidente sobre escrito de tercero interesado (28 hojas) (o abreviado CI) sino también a un Apéndice (20 hojas) (o abreviado A).<sup>12</sup>

A grandes rasgos, el “juicio madre” es un juicio de inconformidad promovido como actora por la Coalición “Movimiento Progresista”, en la cual señala como autoridades responsables al Consejo General del IFE y otras, y que tiene como tercera interesada a la Coalición “Compromiso por México”. Dicho juicio tiene como fin controvertir la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en el pasado proceso electoral y lo hace, en pocas palabras, por considerar la nulidad de la elección so-

<sup>10</sup>. Dicho dictamen está disponible en: <http://www.te.gob.mx/documentacion/publicaciones/informes/dictamen.pdf> (página consultada el 13/01/13). Hay publicado un resumen bastante ejecutivo en Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, “Dictamen relativo al cómputo final de la elección de Presidente de la República, declaración de validez de la elección y de Presidente Electo”, *cit. supra*, pp. 41-49. Sobre la crítica del dictamen, *vid.*, por ejemplo, Juan Antonio Cruz Parceró, “Los errores y omisiones del Tribunal Electoral. Análisis argumentativo del dictamen de la elección presidencial”, *Isonomía*, No. 26, abril, pp. 103-127.

<sup>11</sup>. Al respecto, los casos emblemáticos más recientes son los casos de la elección de alcalde del municipio de Morelia y de gobernador del Estado de Michoacán, en los cuales los mismos hechos acreditados y relevantes, *i.e.* el logo de un partido en el calzoncillo de un boxeador en una pelea de campeonato mundial, dan para anular una elección y no la otra al resultar determinantes en el primer caso pero no en el segundo, dada la escasa diferencia de votos en un caso pero no en el otro.

<sup>12</sup>. (De aquí en adelante las referencias a los incidentes y al Apéndice se harán directamente en el texto y entre paréntesis, precedidas de las iniciales PI, SI, TI, CI, o A, según sea el caso.)

licita al Tribunal la declaración de no validez de la elección por violación a los principios constitucionales de elecciones auténticas y sufragio libre, así como por la cancelación del registro del candidato de la coalición por rebase de topes de campaña.

El primer incidente sobre la solicitud de “excitativa de justicia”, la cual tenía por objeto que el Tribunal requiriera al Consejo General y a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, ambos del IFE, la instauración de un procedimiento extraordinario de fiscalización, en atención al principio de justicia pronta y expedita “para que resuelvan oportunamente determinados procedimientos administrativos sancionadores ordinarios, especiales y en materia de quejas sobre financiamiento y gasto de los partidos políticos, antes de que se decida el juicio de inconformidad por nulidad de la elección presidencial” (PI, 45-46). La respuesta del Tribunal es que “no ha lugar” y sus razones están resumidas en el “juicio madre” (JM, 15-16):

Lo anterior, toda vez que, por un lado, no le corresponde a la Sala Superior, sino al Consejo General del Instituto Federal Electoral, resolver sobre la apertura de un procedimiento extraordinario de fiscalización, en el ámbito de sus atribuciones constitucional y legalmente previstas, y por el otro, no está prevista en el ámbito electoral federal el remedio procesal solicitado y no existe una relación de jerarquía orgánica entre la autoridad administrativa y la jurisdiccional, por lo que, si bien, los procedimientos administrativos sobre los cuales se solicita la medida pueden ser revisados por esta autoridad jurisdiccional, ello debe ser conforme al sistema de medios de impugnación previstos en la Constitución y en la Ley, del cual no forma parte la excitativa de justicia.

Aun cuando el razonamiento del Tribunal es impecable desde la perspectiva de la estricta legalidad, así como del respeto a la división de poderes y distribución de competencias, ciertamente para muchos no es satisfactorio ni suficiente escudarse en que por su “miopía” no puede ver a lo lejos y que se contenta con lo que tienen cerca. Ahora bien, lo anterior da lugar a la pregunta obligada: ¿es posible ver a lo lejos o —al menos— más lejos?<sup>13</sup>

13. Al respecto, se me ocurren de entrada dos posibilidades (básicamente la segunda es la misma que la primera con otra vuelta a la rosca de la tuerca) el Tribunal Electoral podría: (1) mandar un oficio al Consejo General del IFE para solicitar información sobre la existencia o no de un procedimiento extraordinario de fiscalización y solicitar que en dado caso la resolución le sea enviada a la brevedad para poder tomar la misma en consideración a la hora de realizar el cómputo final

El segundo incidente sobre escritos de diversas personas jurídicas, tanto físicas como morales, relacionadas con los medios de comunicación, tales como radiodifusoras, televisoras, diarios y periódicos, con la petición de que sean reconocidas con el carácter de terceros interesados en el juicio “no ha lugar” (SI, 16-17):

[T]oda vez que la ley no confiere a los ciudadanos ninguna acción jurisdiccional para la defensa de intereses colectivos o difusos, ni en forma individual ni conjunta, sino que sólo les otorga acción respecto de algunas violaciones directas a sus derechos político-electorales, sin que ello suponga invocar en estos casos como conceptos de agravio las violaciones cometidas durante el procedimiento

---

de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y —una vez resueltas las impugnaciones interpuestas— pronunciarse sobre la validez de la elección y, en su caso, proceder o no a formular la declaración tanto de validez de la elección como de Presidente Electo y dar certeza a la misma; o (2) mandar un oficio no sólo al Consejo General del IFE con copia para la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos del mismo IFE sino también a los propios Partidos Políticos, para requerir directamente la información que tienen en un plazo, digamos de 72 horas después de recibido el requerimiento, para poder tomar la misma en cuenta a la hora de realizar el cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y —una vez resueltas las impugnaciones interpuestas— pronunciarse sobre la validez de la elección y, en su caso, proceder o no a formular la declaración tanto de validez de la elección como de Presidente Electo y dar certeza a la misma.

Con fundamento para ambas posibilidades, en los artículos 41 y 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, en especial, en la segunda posibilidad, en la máxima “*Qui potest plus, potest minus*”, i.e. “quien puede lo más, puede lo menos”, mismo que da lugar a un “*argumentum a maiore ad minus*” o por minoría de razón: Si el Tribunal, por conducto de la Sala Superior, puede realizar el cómputo final y, en su caso, previa resolución de todas impugnaciones interpuestas, declarar la validez de la elección y al Presidente Electo (lo más) puede allegarse elementos que le permitan resolver alguna de las impugnaciones interpuestas (lo menos).

Respecto a una posible objeción en el sentido de que ambas posibilidades implican una eventual violación a los principios de división de poderes y distribución de competencias y constituyen un indebido “activismo judicial”, me permito recordar la distinción entre dos tipos de “activismo judicial”: uno, interpretativo —o adjudicativo; y otro, inventivo —o legislativo. El primero es admisible y como tal debe ser fomentado como una forma propia de la función judicial, mientras el segundo es inadmisibile y, en consecuencia, debe ser evitado como una forma impropia, al constituir una invasión o usurpación de la función legislativa. *Vid.* Imer B. Flores, “Carta a Dr. Jorge Carpizo”, en Héctor Fix-Zamudio y César Astudillo (coords.), *Estatuto Jurídico del Juez Constitucional en América Latina y Europa. Libro en Homenaje al doctor Jorge Carpizo*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2012, p. 112.

Una tercera posibilidad podría ser: cuestionar la constitucionalidad de la norma que requiere que los informes de los partidos políticos sobre gastos de campaña sean enviados al IFE en fecha posterior a la calificación de la elección por parte del Tribunal y, en su caso, declarar la inconstitucionalidad de la misma por resultar completamente inocua y contraria a los principios rectores de certeza y de legalidad.

electoral, como causantes de la conculcación directa del derecho político. Además, se consideró que los aspectos invocados por las personas físicas y morales no eran aptos para reconocer su carácter de terceros interesados, en virtud de que el hecho de que se haga referencia concreta a las mismas en el escrito de demanda por su actuación durante el proceso electoral, en modo alguno justifica un interés legítimo derivado de un derecho incompatible con el que pretende el actor en el juicio de inconformidad que se resuelve.

Al respecto, me permito destacar que la referencia a que la ley electoral no confiere a los ciudadanos ninguna acción judicial para la defensa de sus intereses colectivos o difusos no es adecuada y como tal no sirve para nada como base de su alegación. Baste imaginar que aun cuando la ley contemplara dicha posibilidad de todas formas por ese simple hecho no tendrían por qué tener el carácter de “terceros interesados”. Lo anterior, conforme a que —como hace ver el propio Tribunal— el “hecho de que se haga referencia concreta a las mismas [*i.e.* personas físicas y morales] en el escrito de demanda por su actuación durante el proceso electoral, en modo alguno justifica un interés legítimo” y como tal resulta ser suficiente como sustento de su aseveración. En pocas palabras, el concepto de “tercero interesado” sugiere que sin ser parte en el proceso la persona jurídica, sin importar si es física o moral, tiene un interés en el mismo, puesto que el sentido de la resolución puede llegar a afectar sus derechos y obligaciones, o bien derivar de ésta nuevos derechos y obligaciones, y como tal resultar beneficios y perjuicios para sí. Ahora bien, el inciso c) de la fracción 1 del artículo 12 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, contempla como partes en el procedimiento de los medios de impugnación a: “El tercero interesado, que es el ciudadano, el partido político, la coalición, el candidato, la organización o la agrupación política o de ciudadanos, según corresponda, con un interés legítimo en la causa derivado de un derecho incompatible con el que pretende el actor.”

Al respecto baste citar la tesis XXXI/2000 de la Sala Superior aprobada por unanimidad de votos en la sesión celebrada el 12 de septiembre de 2000:<sup>14</sup>

<sup>14</sup> Tesis XXXI/2000, *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, tercera época, suplemento 4, Año 2001, pp. 57-58. (El énfasis es nuestro.)

TERCEROS INTERESADOS. SÓLO TIENEN INTERÉS JURÍDICO PARA COMBATIR LAS DECISIONES QUE AFECTEN LOS BENEFICIOS QUE LES REPORTAN LOS ACTOS IMPUGNADOS POR EL ACTOR.- Los partidos políticos no están autorizados legalmente para promover juicios o interponer recursos, con relación a los actos impugnados en el procedimiento iniciado por otro partido, con la pretensión de nulificar, modificar o revocar el acto o resolución que no impugnaron originalmente por vía de acción, mediante el planteamiento de una pretensión distinta o concurrente con la del actor, por lo siguiente: los plazos previstos por la ley para que un partido político o ciudadano combata las determinaciones o fallos de las autoridades electorales, no se suspenden o interrumpen por el hecho de que otra persona deduzca la acción correspondiente, pues el derecho a la impugnación en materia electoral está sujeto a la caducidad. Esta institución jurídica está prevista por las leyes para la extinción, por la mera falta de ejercicio en los breves plazos otorgados para hacerlo, de ciertos derechos, generalmente facultades, potestades o poderes que tienen por objeto la realización de actos encaminados a la creación, modificación o extinción de relaciones o situaciones jurídicas, referentes normalmente a cuestiones de orden público e interés social, cuyo contenido requiere de pronta certidumbre; no es susceptible de suspensión o interrupción por hecho alguno ni por actos o abstenciones del titular o de terceros, sean gobernados o autoridades, salvo en casos excepcionales que la ley positiva prevea expresamente; no admite ser renunciada, ni antes ni después de consumada, y se debe invocar por los tribunales, aunque no la hagan valer los interesados. Sin embargo, *los terceros interesados tienen interés jurídico para defender los beneficios que les reporten los actos o resoluciones electorales, cuando éstos se vean en riesgo de resultar afectados con motivo de la interposición de algún medio de impugnación hecho valer por otro sujeto*, conforme al artículo 12, apartado 1, inciso c), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, interés derivado de un derecho incompatible con el que pretende el actor, que los convierte en coadyuvantes con la autoridad responsable, que subsiste y justifica su intervención, inclusive para hacer valer nuevos juicios o recursos contra las resoluciones que ahí se dicten, en la medida en que los beneficios por ellos obtenidos con el acto electoral se puedan ver disminuidos o afectados, en cualquier grado o proporción, con la resolución que recaiga en la impugnación hecha por una persona distinta; es decir, el tercero interesado está en aptitud de impugnar, por los conductos legales procedentes, todos los actos del proceso con los que se le prive o disminuya el derecho o beneficio que le proporciona el acto impugnado mediante el juicio o proceso original para el que fue llamado, así como todos los que puedan contribuir para ese efecto, pero no le es jurídicamente posible combatir los que tiendan a que el acto o resolución de la autoridad prevalezca en los términos en que fue emitido, porque esta resolución es acorde o coincidente con el único interés que puede perseguir y defender en

dicho medio de impugnación; esto es, sólo puede salvaguardar la utilidad que le reportaba el acto o resolución primigenio y no aprovechar la etapa procesal para plantear una pretensión distinta o concurrente a la del actor y modificar de esa manera la litis, dado que en las disposiciones que integran la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, no se aprecia alguna que faculte o permita a los ciudadanos o a los partidos políticos con intereses opuestos a los del actor, reconvenir o contrademandar al promovente.

Así, claro está que en este caso las personas jurídicas tanto físicas como morales no tienen un “derecho incompatible con el que pretende el actor” y como tal, como se dice coloquialmente, “no tienen vela en el entierro”.

El tercer incidente sobre la petición de reconocer el carácter de coadyuvante al candidato de la coalición que obtuvo el segundo lugar y como tal perdedora “no ha lugar” (TI, 21). Ahora bien, el argumento es básicamente que tampoco ha lugar reconocer dicho carácter, pues a través de la coalición ya está incluido dentro de la parte actora y puede coadyuvar a través de la misma, toda vez que “es la propia coalición quien hace la defensa integral del derecho político-electoral de ser votado del compareciente, lo que permite o posibilita a tal ente, aportar en términos de ley a este juicio todas las pruebas que estime pertinente.” (TI, 20-21).

El cuarto incidente (CI) relativo a la petición de una persona física para ser reconocida como “tercero interesado” tampoco ha lugar, ya que no acredita tener, como vimos en el segundo incidente, un interés legítimo, *i.e.* “un derecho incompatible con el que pretende el actor” y en dado caso de tener uno sería el mismo que el de la parte actora pues a final de cuentas “cuestiona la validez de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos” (CI, 26).

Finalmente, el apéndice consta de cinco anexos, los cuales contienen una síntesis de la Primera Emisión de Noticias MVS del 11 de junio de 2012, así como un par de contratos y un par de tablas de facturas, todos ellos relacionados con el llamado caso Monex o mejor conocido como MonexGate.

Ahora bien, el “juicio madre”, a partir de los agravios expuestos por la actora, contempla no sólo una gran problemática, en general o genérica, a saber la presunta declaración de invalidez de la elección, sino también varias problemáticas, en particular o específicas:



1. Presunta adquisición encubierta de tiempo en radio y televisión, así como en medios impresos (JM, 124-351);
2. Presunta inducción al voto por manipulación del debate libre a partir del uso indebido de encuestas como propaganda electoral (JM, 351-499);
3. Presunta utilización de financiamiento ilegal o prohibido, vía Banco Monex (JM, 499-650) y las tarjetas de las Tiendas Soriana (JM, 650-795);
4. Presunta realización de gastos excesivos en campaña electoral y en consecuencia rebase del tope de gastos, incluidas aportaciones de empresas mercantiles (JM, 795-978);
5. Presunta intervención de los gobiernos tanto Federal como Locales en las elecciones y como tal violación al principio de neutralidad gubernamental (JM, 978-1119);
6. Presunta coacción del voto, incluida su compra, antes, durante y después de la jornada electoral (JM, 1119-1308); y
7. Presunta aparición de irregularidades ocurridas durante los cómputos distritales (JM, 1308-1340).

Cabe acentuar que los magistrados del Tribunal Electoral tomaron la decisión metodológica, al igual que en la elección presidencial de 2012, de proceder conforme al principio de exhaustividad a analizar una a una las diferentes problemáticas desde la general o genérica hasta las particulares o específicas, pero sin tratar de adminicular, concatenar o relacionar las mismas. En ambos casos podrían haber llegado a la conclusión que ninguna de las irregularidades por sí sola resultaba determinante para anular la elección, pero una vez que son analizadas en conjunto sí era posible llegar a la conclusión de que era posible anular la elección. Cabe adelantar que si no lo hicieron en 2006 con una diferencia de tan solo 0.56% entre el primero y el segundo lugares, era poco —o menos— probable que lo hicieran en 2012 con una diferencia de 6.6% entre primero y segundo, como veremos a continuación.<sup>15</sup>

<sup>15</sup> En la elección presidencial de 2006 el primer lugar obtuvo 15,000,284 votos y el segundo lugar 14,756,350, *i.e.* una diferencia de 243,934 votos, de un gran total de 41,791,322 votos. Los resultados nacionales y por entidad federativa están disponibles en: <http://www.ife.org.mx/documentos/Estadisticas2006/presidente/nac.html> (página consultada el 13/01/13). En cambio, en la elección presidencial de 2012 el primer lugar obtuvo 19,158,592 votos y el segundo lugar 15,848,827, *i.e.* una diferencia de 3,309,765 votos, de un gran total de 50,143,616 votos (CF, 71).

#### **IV. Consideraciones jurídicas del “juicio madre”, con especial referencia al precedente del carácter determinante de las irregularidades o “determinancia”**

Como ya adelantamos, los magistrados mordieron el anzuelo y en su resolución procedieron a formular una serie de “Consideraciones generales”, tanto sustantivas como adjetivas. Por un lado:

1. “Consideraciones generales sobre la pretensión de nulidad de la elección presidencial por violación a los principios constitucionales” (JM, Considerando Tercero, 31-68);
2. “Consideraciones generales sobre la violación a la libertad de sufragio por compra o coacción del voto” (JM, Considerando Quinto, 85-103); y
3. “Consideraciones generales sobre los alcances de la libertad de expresión en una sociedad democrática” (JM, Considerando Sexto, 103-116);

Y, por el otro:

4. “Consideraciones generales sobre carga y estándar de prueba” (JM, Considerando Cuarto, 68-85); y
5. Consideraciones generales sobre el “carácter determinante” de una irregularidad (JM, Considerando Tercero, 3. Elementos valorativos de una irregularidad. Su carácter determinante, 68-85).

En pocas palabras, el Tribunal Electoral, al realizar sus “Consideraciones generales sobre la pretensión de nulidad de la elección presidencial por violación a los principios constitucionales” avanza lo que es el núcleo de su razonamiento y, en consecuencia, de su resolución (JM, 32):

Al respecto, esta Sala Superior considera que, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, así como en atención a los derechos y principios fundamentales previstos en los tratados internacionales de derechos humanos que derivan en obligaciones concretas de respeto y garantía de los mismos, puede válidamente declarar la invalidez o nulidad de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos por conculcación de determinados principios cons-

titucionales o por la vulneración de ciertos valores fundamentales e indispensables para considerar una elección como libre, auténtica y democrática, siempre que se encuentren plenamente acreditadas (*sic*) irregularidades graves, generalizadas o sistemáticas y resulten determinantes para el resultado de la elección.

Así, en pocas palabras, admite que puede declarar la invalidez o nulidad de la elección por conculcación de determinados principios constitucionales o por la vulneración de ciertos valores fundamentales e indispensables para considerar una elección como libre, auténtica y democrática, siempre que se encuentren plenamente acreditadas irregularidades graves, generalizadas o sistemáticas y resulten determinantes para el resultado de la elección.

Aunado a lo anterior, advierte que dentro de estos valores fundamentales se encuentran no solamente la libertad de sufragio y su autenticidad sino además la libertad de expresión, con lo cual admite la posibilidad de que la compra o coacción del voto, así como la presión sobre los electores, pueden conculcar o vulnerar los mismos. Sin embargo, para establecer el estándar de prueba reitera “una elección sólo puede anularse cuando existan irregularidades que se encuentren plenamente acreditadas y resulten determinantes para la elección” (JM, 69), así mismo recuerda que como regla general la carga de la prueba es “el que afirma está obligado a probar”, pero que como excepción se pueden revertir las cargas probatorias (JM, 73-74). A continuación, aclara (JM, 74):

Lo anterior, en el entendido de que las facultades directivas del juez para allegarse de medios probatorios, en los casos en que los existentes no le produzcan la convicción suficiente para resolver el asunto y siempre que ello no constituya obstáculo para resolver dentro de los plazos establecidos, no supone la obligación de perfeccionar el material probatorio aportado por las partes, así como tampoco proveer sobre hechos no alegados por éstas, esto es la facultad de allegarse de la información necesaria para resolver correctamente debe hacerse sin romper el equilibrio en las posiciones que tienen las partes en el proceso y sin eximir las de las cargas probatorias que la ley les impone.

No obstante, el Tribunal en el caso de comentario considera que la carga de la prueba corresponde a la actora y se limita a procesar las evidencias y elementos de prueba que ésta aporta, sin salir a buscar más elementos, porque estima que ello implicaría romper el equilibrio procesal entre las partes. De igual forma, el estándar de prueba no es alto sino altísimo, puesto que las

irregularidades deben estar plenamente acreditadas y además ser determinantes para el resultado de la elección.

En este orden de ideas, el razonamiento del Tribunal puede reducirse a un mero silogismo deductivo. Al respecto, me permito formular dos versiones:

- Toda elección en que no haya irregularidades plenamente acreditadas o no resulten determinantes debe ser validada (premisa mayor);
- En la elección presidencial del 2012 no se acreditó plenamente irregularidad alguna —y mucho menos resultó determinante (premisa menor); y
- La elección presidencial del 2012 debe ser validada (conclusión).

Y, del otro:

- Toda elección en la cual haya irregularidades plenamente acreditadas y éstas resulten determinantes debe ser invalidada —o anulada (premisa mayor);
- En la elección presidencial del 2012 no se acreditó plenamente irregularidad alguna —y mucho menos resultó determinante (premisa menor); y
- La elección presidencial del 2012 no debe ser invalidada —o anulada (conclusión).

Como se puede fácilmente percibir, con independencia de cómo formulemos la premisa mayor, ya sea en términos positivos “validar” o en negativos “invalidar” (o “anular”), al no estar acreditadas plenamente las irregularidades y mucho menos resultar determinantes, la conclusión es básicamente la misma y como tal la elección presidencial fue convalidada. Al respecto, habría que aclarar que la elección fue convalidada, pero no porque se hayan acreditado los elementos para validarla sino porque no se acreditaron —ni mucho menos resultaron ser determinantes— los elementos para anularla o invalidarla. En consecuencia, al exigir un estándar de prueba tan alto y recaer en el actor probar su acción opera tanto *de facto* como *de iure* una presunción sobre la validez de la elección.

En este orden de ideas, como adelantamos, los magistrados acabaron por “construir una tesis básica sobre la libertad del sufragio, una tesis sobre la autenticidad del voto, una tesis sobre las condiciones democráticas de la

competencia". El problema es que su tesis sobre elecciones libres, auténticas y democráticas está supeditada a que la violación sea no solamente grave, generalizada o sistemática sino además determinante (JM, 66):

[P]ara declarar la nulidad de una elección, ya sea por violación a normas constitucionales o principios fundamentales es necesario que esa violación sea grave, generalizada o sistemática y, además determinante, de tal forma que trascienda al normal desarrollo del procedimiento electoral o al resultado de la elección, esto es, que su influencia sea de tal magnitud que haya afectado el resultado electoral definiendo al candidato ganador.

Acto seguido, explican que el estándar de prueba debe ser altísimo, pero explicitan que precisamente para garantizar los votos válidamente emitidos y en consecuencia, por paradójico que pueda parecer, que la elección fue libre, auténtica y democrática o al menos la parte que lo fue por encima de la que, en el supuesto sin conceder, no lo fue (JM, 66-67):

Tales requisitos garantizan la autenticidad y libertad del sufragio y de la elección, y otorgan certeza respecto a las consecuencias de los actos válidamente celebrados. De no exigirse, según el caso, que la violación sea sustantiva, grave, generalizada o sistemática y determinante, se podría llegar al absurdo de considerar que cualquier transgresión accesorio, leve, aislada, eventual, e intrascendente a la normativa jurídica aplicable, por mínima que fuera, tuviera por efecto indefectiblemente la declaración de nulidad de la elección, con lo cual se afectarían los principios de objetividad, legalidad y certeza que rigen el proceso electoral en su conjunto, así como el derecho constitucional de voto activo y pasivo de los ciudadanos, desconociendo el voto válidamente emitido de los que acudieron a la respectiva mesa directiva de casilla a expresar su voluntad electoral y deslegitimando el conjunto de actividades administrativas y jurisdiccionales que en última instancia garantizan la autenticidad de la elección y la libertad del sufragio.

Así, el criterio reiterado de la Sala Superior ha sido que el carácter determinante de la violación o irregularidad supone la concurrencia necesaria de dos factores: uno, *cualitativo*, y otro, *cuantitativo*, conforme a la Tesis relevante XXXI/2004, aprobada por unanimidad en la sesión del 12 de agosto de 2004:<sup>16</sup>

<sup>16</sup> Tesis XXXI/2004, *Compilación 1997-2012. Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral*, Tesis, Tomo II, Volumen 2, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2012, pp. 1458-1459.

NULIDAD DE ELECCIÓN. FACTORES CUALITATIVO Y CUANTITATIVO DEL CARÁCTER DETERMINANTE DE LA VIOLACIÓN O IRREGULARIDAD. Conforme con el criterio reiterado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la anulación de la votación recibida en una casilla o de una elección requiere que la irregularidad o violación en la que se sustente la invalidación tenga el carácter de determinante. De lo dispuesto en los artículos 39, 40, 41, párrafo segundo, fracciones I, párrafo segundo, y II, párrafo primero; 115, párrafo primero, y 116, párrafo cuarto, fracción IV, incisos a) y b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se puede concluir que, por lo general, el carácter determinante de la violación supone necesariamente la concurrencia de dos elementos: Un factor *cualitativo* y un factor *cuantitativo*. El aspecto cualitativo atiende a la naturaleza, los caracteres, rasgos o propiedades peculiares que reviste la violación o irregularidad, lo cual conduce a calificarla como grave, esto es, que se está en presencia de una violación sustancial, en la medida en que involucra la conculcación de determinados principios o la vulneración de ciertos valores fundamentales constitucionalmente previstos e indispensables para estimar que se está en presencia de una elección libre y auténtica de carácter democrático (como sería el caso de los principios de legalidad, certeza, objetividad, independencia e imparcialidad en la función estatal electoral, así como el sufragio universal, libre, secreto, directo e igual, o bien, el principio de igualdad de los ciudadanos en el acceso a los cargos públicos o el principio de equidad en las condiciones para la competencia electoral); por su parte, el aspecto cuantitativo atiende a una cierta magnitud medible, como puede ser tanto el cúmulo de irregularidades graves o violaciones sustanciales, así como el número cierto o calculable racionalmente de los votos emitidos en forma irregular en la elección respectiva con motivo de tal violación sustancial (ya sea mediante prueba directa o indirecta, como la indiciaria), a fin de establecer si esa irregularidad grave o violación sustancial definió el resultado de la votación o de la elección, teniendo como referencia la diferencia entre el primero y el segundo lugar en la misma, de manera que, si la conclusión es afirmativa, se encuentra acreditado el carácter determinante para el resultado de la votación o de la elección.

Sin embargo, el problema, como ya vimos, es que la tesis de la Sala Superior sobre elecciones libres, auténticas y democráticas está supeditada a que la violación sea no solamente grave, generalizada o sistemática sino además determinante. Aunado a lo anterior, un segundo —o una segunda parte del mismo— problema es que en su criterio reiterado sobre el carácter determinante de la irregularidad el factor cualitativo está supeditado a su vez al cuantitativo, como explicamos a continuación.

Al respecto, es conveniente recordar que en la demanda de la coalición electoral “Movimiento Progresista” se solicitaba no sólo la declaración de no validez de la elección sino también la cancelación del registro del candidato de la coalición electoral “Compromiso por México”. Con lo cual conforme tanto a la tesis de la Sala Superior sobre elecciones libres, auténticas y democráticas como al factor cuantitativo parece que sería necesario que la irregularidad sea no solamente grave, generalizada o sistemática sino además determinante, con lo cual parece que solicitaban que se anulara, en orden descendiente, ya sea: toda la elección, *i.e.* 50,143,616 votos, o al menos 25,071,808 votos + 1; o bien, todos los votos emitidos en favor del candidato presuntamente ganador o puntero, *i.e.* 19,158,592 votos, o al menos un número de votos de dicho candidato (suficientes como para invertir el resultado del primer y segundo lugares), *i.e.* 3,309,765 votos + 1.

En este sentido, el factor cuantitativo del carácter determinante de las irregularidades favorece la interposición de demandas sobre todo cuando hay una escasa diferencia entre los contendientes: a mayor diferencia menor probabilidad de anular la elección y a menor diferencia mayor probabilidad de anular la elección. Lo anterior propicia la impugnación de unos a otros para solicitar la anulación de una cierta cantidad de votos para invertir el resultado o para mantener la ventaja; y, en consecuencia, se presta para una lógica pichicata del regateo de votos, y como tal refuerza la primacía del factor cuantitativo por encima del cualitativo.

Si bien, el requisito del carácter determinante de las irregularidades tiene una justificación clara, como veremos sería un error reducir el mismo al factor cuantitativo. En este sentido, no es suficiente con acreditar la existencia de la irregularidad sino que es necesario probar que la misma resultó determinante. Así, por ejemplo, imaginemos, un primer escenario, en una elección cualquiera el candidato X gana por 1,000,000 de votos y se excede por \$1.00 en el tope de gastos de campaña: claro está que existe la irregularidad pero no se puede decir que fue determinante para el resultado de la elección. Ahora bien, imaginemos, un segundo escenario, pero ahora el mismo candidato X gana por 1 voto y se excede por \$1,000,000.00 en el tope de gastos de campaña: está claro que existe la irregularidad y además que la misma fue determinante para el resultado de la elección.

Como se acordará el lector, en las elecciones intermedias de 2003, se eligieron —entre otros cargos— a los 16 Jefes Delegacionales en el Distrito Federal y entre ellos el correspondiente a la Delegación Miguel Hidalgo. En

aquella ocasión, a final de cuentas, la votación total válidamente emitida ascendió a 137,499 votos, de los cuales: el candidato del PAN obtuvo un total de 52,777 votos, equivalentes al 38.38%; el del PRD 51,240 votos, equivalentes al 37.26%; y el del PRI 15,376 votos, equivalentes al 11.18%. Lo anterior dio lugar a una diferencia de tan solo 1,537 votos, equivalentes al 1.11% entre el primer y segundo lugar.

Toda vez que la elección estuvo bastante cerrada los dos partidos punteros, conforme a la lógica pichicata del regateo de votos que recién denunciamos se impugnaron entre sí por el rebase en el tope de gastos de campaña. Tal circunstancia, el rebase en el tope de gastos de campaña por ambos partidos, fue acreditada por una mayoría de cuatro de los siete magistrados que integran la Sala Superior en la resolución del Juicio de Revisión Constitucional, identificado como SUP-JRC-402/2003 y que ya caracterizamos como el “juicio bisabuela”.

Los magistrados de la Sala Superior tenían, dentro del marco jurídico, ante sí básicamente dos grandes alternativas: (A) validar o (B) invalidar la elección, al interior de esta última alternativa tenían a su vez dos opciones, ya que podrían hacerlo (a) en todo o (b) en parte. Así, en caso de invalidar la elección (B), podrían (a) anular toda la elección y, en dado caso, se tendría que convocar a una elección extraordinaria, en la cual ninguno de los dos candidatos punteros podrían ser postulados ni sus partidos postular otros candidatos, y el electorado tendría la última palabra; y (b) anular los votos emitidos a favor de los dos primeros y dar el triunfo al tercer lugar.<sup>17</sup>

Como ambas opciones le resultaron a la mayoría un tanto rigurosas y hasta rigoristas optaron por explorar la posibilidad de (A) validar la elección. En opinión de la mayoría de magistrados estaba acreditado que ambos partidos habían rebasado el tope de gastos de campaña establecido en \$1,584,173.88, pues el PAN había gastado \$2,007,205.38 y el PRD \$2,077,505.15; y, en conse-

<sup>17</sup>. En mi opinión, lo conducente no era (A) validar sino (B) invalidar la elección. Así mismo, cualquiera de las dos opciones en principio me parece igualmente aceptable, ya sea la de invalidar la elección: (a) en todo y, en consecuencia, convocar a una nueva elección en la que el electorado tendría la última palabra; o (b) en parte y, en consecuencia, dar el triunfo al tercer lugar. Aun cuando las dos opciones son admisibles —(a) al destacar la importancia del principio (de voto democrático y (b) al resaltar la trascendencia del de legalidad— me inclino a pensar que la opción (a) es mejor pues está justificada a partir del respeto a ambos principios, en tanto que la opción (b) es un poco más limitada al estar legitimada solamente en el de legalidad, como sucede en el caso de las olimpiadas.



cuencia, se habían excedido por 26.70% y 31.14% respectivamente. Así, procedieron a tratar de cuantificar cuánto le había costado el voto a cada partido y lo fijaron en \$38.03 para el PAN y \$40.54 para el PRD. A partir de esta cifra calcularon que la votación válida emitida, *i.e.* sin exceder el tope de gastos de campaña, para cada partido político hubiera sido de 41,656 votos para el PAN y 39,077 para el PRD; es decir, 11,121 votos menos para el PAN y 12,163 para el PRD, lo cual da un total de 23,284 votos, equivalentes al 16.93% del total de la votación válidamente emitida.

No obstante, consideraron que como el segundo lugar se había excedido más que el primero, dicho exceso no había sido determinante para el resultado de la elección. Con lo cual parece que el criterio o precedente jurisprudencial que deriva de este caso dice entre líneas: “es válido hacer trampas, siempre y cuando los demás hagan más trampa” y que aplicado al caso de comento dice “es válido hacer trampas, inclusive muchas trampas, siempre y cuando los demás hagan más trampa o queden muy rezagados”.

Sin embargo, me pregunto si el hecho de que ambos partidos se hayan excedido cada uno por más de una cuarta parte y por casi medio millón de pesos no es una irregularidad grave, generalizada o sistemática que no se podía dejar pasar por sí sola por la naturaleza cualitativa de la irregularidad, inclusive en el supuesto sin conceder de que no haya sido determinante en términos cuantitativos. En mi opinión, el carácter determinante de la irregularidad en su aspecto cuantitativo se podría haber acreditado a partir del hecho de que el tercer lugar haya quedado tan lejos de los dos primeros lugares, los cuales rebasaron los topes de los gastos de campaña. Así, por ejemplo, a partir del cálculo de la votación válida emitida para cada partido político, así como de la eventual transferencia al tercer lugar de la deducción de 23,284 votos anulados a los dos primeros, lo cual sumado a los 15,376 votos originales daría un gran total de 38,650 votos, esto es una diferencia de tan solo 427 votos entre el segundo y tercer lugares. Aunado a lo anterior, el hecho de que el 16.93% de los votos, equivalentes a poco más de 1/6 del total de la votación emitida, estén cuestionados por sí mismos me parecen suficientes como para cuestionar la validez de toda la elección.

Ahora bien, la minoría en su voto particular, sugiere que las irregularidades cometidas por uno solo de los partidos son suficientes y que las del otro solamente “vienen a sumar la magnitud de las irregularidades cometidas en la elección, lo que a su vez implica mayores razones para estimar actualizada la causa de nulidad” y al respecto afirma:

Esto es así, si se toma en cuenta que la comisión de una irregularidad no desaparece ni se vuelve inocua, con la presencia de otra cometida por otro partido, es decir, la concurrencia de ambas no trae como consecuencia la anulación de los efectos nocivos que producen, por el contrario, ponen en evidencia un mayor índice de afectación en la elección, pues genera un alto de (*sic*) grado de incertidumbre respecto a que ésta se llevó a cabo conforme a los principios constitucionales que garantizan la libertad en la emisión del sufragio y autenticidad en la elección.

Como se puede colegir, a partir de lo dicho por la minoría, me parece que la tesis de la Sala Superior sobre elecciones libres, auténticas y democráticas que requiere que la irregularidad sea no solamente grave, generalizada o sistemática sino además determinante, y que supedita el factor cualitativo al cuantitativo está equivocada y habrá que abandonar la misma lo antes posible para rectificar el camino.

## **V. A modo de conclusión**

Para concluir solamente nos resta, ante la disyuntiva entre nacionalización o federalización de las competencias electorales en México, explorar brevemente las diferentes posibilidades, así como sus pros y contras, y pronunciamos al respecto. Si bien, es cierto que tal y como están las cosas, no solamente parece que vivimos en un modelo federal, con una doble competencia electoral, tanto administrativa como adjudicativa, a nivel local y federal. En lo administrativo al distinguir entre un Instituto Electoral de la Entidad Federativa en cuestión y el Instituto Federal Electoral; y, en lo adjudicativo, primero, ante el Tribunal Electoral de la Entidad Federativa en cuestión y, después, ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ya sea ante alguna de las Salas Regionales o la Sala Superior, sino además que todos los casos indefectiblemente culminan en la competencia federal y, en consecuencia, parece que la competencia local está de más, en realidad este modelo al subordinar lo local a lo federal debería ser caracterizado por la “centralización” de las competencias electorales.

En este sentido, se ha abierto la disyuntiva entre lo que podemos caracterizar como “nacionalización” o “federalización”. Por un lado, la “nacionalización” de las competencias electorales se caracteriza por prescindir tanto de los Institutos como de los Tribunales Electorales locales y mantener

una gran competencia nacional en materia electoral, con el Instituto Federal Electoral como responsable de la organización de las elecciones tanto locales como federal y con las Salas Regionales de primera instancia y la Sala Superior de apelación o revisión. Y, por el otro, la “federalización” de las competencias electorales se caracteriza por mantener las competencias tanto locales como federal y reservar a la decisión soberana de las entidades federativas la creación o no, ya sea de institutos o de tribunales electorales locales, su autonomía o no, su inclusión o no en el poder judicial local, etcétera. Sin embargo, en cualquier caso siempre habrá el deber de garantizar la existencia de al menos una institución responsable de la organización de las elecciones, así como un tribunal de primera instancia, ya sea un tribunal electoral local o la Sala Regional correspondiente y otro de apelación o de revisión, ya sea la Sala Regional o la Sala Superior, la cual mantiene la jurisdicción original en la materia. En mi opinión, en un Estado que se caracteriza o que pretende ser federal, la única opción congruente es la de la verdadera “federalización” de las competencias electorales.



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

*Justo Nava Negrete*

## DESCENTRALIZACIÓN ELECTORAL

La descentralización no es un fenómeno nuevo, pero recientemente se ha convertido en tesis universal.

La expresión “descentralizar” puede describir en el vocabulario político y administrativo distintos procesos, diversos en su grado de intensidad y en sus consecuencias. Buena muestra de la heterogeneidad de las experiencias descentralizadoras es que la definición internacional del concepto no es unívoca, pues al explicarlo se entrecruzan palabras como desconcentración, participación o devolución de poderes, complicando en ocasiones la precisión terminológica y la comparación de dinámicas que tienen pocos puntos en común.<sup>1</sup>

Por otro lado Roberto Lomelín nos dice que la noción de descentralización es compleja, se utiliza de manera por demás prolija y suele estar cargada de contenidos ideológicos regularmente controvertidos. Y nos dice que el “concepto descentralización evoca por igual una comunidad local, la idea de autonomía, la participación, la proliferación de órganos con poder propio, lo opuesto a concentración, la transferencia de funciones, la reubicación geográfica de actividades y recursos, las características de una organización o el acercamiento entre gobernantes y gobernados”.<sup>2</sup>

Para el Diccionario de la Lengua Española descentralización es “acción y efecto de descentralizar”, y éste, “transferir a diversas corporaciones u oficios parte de la autoridad que antes ejercía el Gobierno supremo del Estado”.

- <sup>1</sup> Rivero Ortega Ricardo, “Derecho Administrativo Económico” Marcial Pons, Madrid, 2009 p. 83. Este autor afirma que desde un punto político, la expresión máxima de la descentralización sería el Federalismo, como ejemplo de organización política en la que los Estados federados ceden poderes a una instancia central, reteniendo la mayor parte de las competencias ejecutivas y un bloque considerable de las legislativas.
- <sup>2</sup> Ortega Lomelín Roberto, “El Nuevo Federalismo, la Descentralización”. Editorial Porrúa, S.A., 1988, p. 1.

Por su parte, Francisco Ruiz Massieu afirma que, “la descentralización en un sentido lato, debe verse también como un proceso tendiente a trasladar la toma de decisiones públicas de los órganos nacionales asentados en la capital estatal hacia órganos que se hayan en el interior del país, sean éstos o no constitutivos de esos órganos nacionales. Así se incluye la descentralización en sentido estricto, a la descentralización territorial y a los órganos delegacionales”.

Este proceso, agrega el autor, puede dar lugar a la transferencia de competencias a otras personas públicas (en el caso de México a Estados y Municipios), a la creación de personas morales o bien al establecimiento con criterio regional de órganos periféricos no personificados.

Para efectos de este trabajo nos referiremos a la descentralización territorial (política), dejando precisado que la descentralización por servicio, consiste en la distribución o asignación de competencias de la Administración Pública Federal (centralizada) a entes públicos dotados de personalidad jurídica y patrimonio propio<sup>3</sup> y la descentralización territorial (política) a la transferencia de facultades, funciones, responsabilidades y recursos de la Federación a las entidades federativas y municipios.<sup>4</sup>

Aclaro que en el proceso de descentralización territorial, es posible, también que se presente una descentralización por servicio más bien institucional, cuando se crean organismos públicos descentralizados para ejercer en el territorio las facultades o atribuciones transferidas por el órgano central con motivo del proceso de descentralización.

## **Federalismo y descentralización**

De la misma manera que la descentralización, la ausencia de univocidad del término federalismo no ha sido ajena en la crisis en que ha caído este sistema de distribución de competencias. Sin ignorar que la polémica conceptual ha generado amplísima y generosa bibliografía, no podemos soslayar el vínculo

<sup>3</sup> Nava Negrete, Justo, “Los Organismos Públicos Descentralizados” Editorial Porrúa, México 2011, p. 46.

<sup>4</sup> Zorrilla Martínez, Pedro G. nos dice; que, “la descentralización política significa transferencia de poder, del Gobierno Federal a las entidades federativas, así como de atribuciones y recursos”, (“Descentralización Política y Participación Social”, en RIAPEM, No. 28, Octubre-Diciembre-1995, p. 47).

que existe entre federalismo y descentralización,<sup>5</sup> si bien esta última, como un efecto de la no centralización.<sup>6</sup>

En este contexto se puede observar, que el propio Ejecutivo Federal ha reconocido, en los Planes Nacionales de Desarrollo que en nuestro país desde antaño predomina un centralismo y que una solución para un desarrollo más armónico de los Estados y Municipios en un marco coherente con las políticas públicas nacionales, buscando unidad y equilibrio entre los tres niveles de gobierno lo constituye la descentralización, vinculándola estrechamente al Federalismo y con ello las expresiones de: Nuevo Federalismo; Auténtico Federalismo y Fortalecimiento del Federalismo.

No existe duda de que la centralización, se encuentra conceptualmente vinculada con actitudes y fenómenos sociales y políticos, tales como: presidencialismo, autoritarismo, la autocracia, la monocracia, el dogmatismo y la burocratización. En cuanto a la organización estatal, corresponde formalmente a un Estado Unitario.

Por lo anterior, la descentralización debe verse como la base fundamental, en la que gira en nuestros días el Federalismo,<sup>7</sup> esto se corrobora si aten-

5. En este sentido Muouskheli, quien después de recurrir a una amplia bibliografía, desemboca en los elementos esenciales del concepto federalismo: "El Estado federal es un Estado que se caracteriza por una descentralización de forma especial y del grado más elevado; que se componen de colectividades-miembros, dominadas por él, pero que poseen autonomía constitucional y participan en la formación de la voluntad federal, distinguiéndose de este modo de todas las demás colectividades públicas inferiores" (Teoría Jurídica del estado Federal" Editora Nacional, 1981, p. 319.

6. En este sentido Armenta López quien sostiene, "el federalismo nace como una estructura diseñada para ejercer el poder político, donde se pretende conciliar la unidad con la diversidad a partir de entidades componentes autónomas, pero relacionadas federalmente en la medida en que en el ejercicio de ese poder se establezca el equilibrio y no se provoque la división ni la concentración del poder en uno de sus polos, ello, en virtud de que el proceso de su formación no surge a partir de una descentralización sino de una no centralización." El mismo autor señala que es inexacto considerar al federalismo como una forma de descentralización, como lo hace Kelsen, puesto que confunde la existencia del sistema federal al identificar las causas que le dan origen con uno de sus efectos Federalismo: Ideas y Propuestas, "Memoria del Seminario: Actualidad y Perspectivas de la Distribución de Competencias: Federación, Estados y Municipios, 28, 29 y 30 de junio de 2011", México agosto de 2011, véase del mismo autor El Federalismo Mexicano: una Ficción Política serie Estudios Jurídicos número 68, UNAM México 2010 y "Federalismo", Editorial Porrúa, México 2010.

7. En este sentido Ortega Lomelín Roberto estima que, "La descentralización vista como un proceso de contenido, político, administrativo, social, económico y cultural conduce a México a recrear y renovar el federalismo. Es un nuevo federalismo que no se constriñe a la distribución de competencias entre los diferentes niveles de gobierno ni a fórmulas de funcionamiento más eficiente de la Administración Pública o a la puesta en práctica de políticas que propicien un mayor equilibrio regional de la actividad económica. Involucra otros aspectos igualmente relevantes. ("Descentralización y Federalismo: un Enfoque Integral", en "Obra Jurídica Mexicana, Procuraduría General de la República", Gobierno del Estado de Guerrero, México, 1988, p. 11

demos a lo expresado en los Planes Nacionales de Desarrollo e instrumentos derivados de los mismos, en los términos siguientes:

En el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, se afirma que, "El Federalismo expresa la voluntad política de descentralizar la vida nacional para el fortalecimiento de los Estados y el municipio, de modo que éste se constituya en el espacio esencial de la vida económica, social y política del país dentro de un mejor equilibrio territorial, y se agrega: "En nuestro país se requiere combatir simultáneamente todas las concentraciones, descentralizar la toma de decisiones y orientar geográficamente la distribución de actividades productivas, del bienestar social y de la población".

En el Considerando del Decreto por el que las dependencias y entidades procederán a elaborar un Programa de Descentralización Administrativa que asegure el avance de dicho proceso de 18 de junio de 1984 se dice "Que para contribuir a revertir las tendencias concentradoras de la actividad económica y de servicios, en la capital del país se hace necesario promover la descentralización de la Administración Pública Federal, bajo criterios de modernización de la función pública que tiendan a fortalecer los mecanismos de coordinación entre los gobiernos federal y estatales, así como a asegurar que las decisiones se tomen en el ámbito geográfico donde se demanden los servicios y que éstos se otorguen con la misma calidad en todas las regiones del país".<sup>8</sup>

En el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 (D.O.F. 31 de mayo de 1989) se señala:

"Fortalecimiento del Pacto Federal.- La descentralización requiere de un equilibrio dinámico que haga posible transferir decisiones y recursos en un marco global de congruencia; y significa la reformulación de la presencia federal en los estados..."

<sup>8</sup> Cabe señalar que en la presentación del "Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal" el entonces Presidente de la República Miguel de la Madrid H. el 21 de enero de 1985, afirmó que, "lograr el propósito central de frenar el crecimiento de la administración pública del Valle de México, romper con formas centralizadas de decisión que generan ineficiencias, retrasos y limitan las posibilidades de desarrollo, manteniendo un sentido de equilibrio entre las responsabilidades nacionales y el impulso al desarrollo regional, y una más estrecha relación del gobierno con los ciudadanos"; en el Apartado de Estrategia, se indica que, "El Programa recoge las propuestas de los gobiernos de los Estados, los cuales identificaron las actividades y funciones que en su opinión deberían descentralizarse o desconcentrarse para fortalecer la coordinación de acciones entre el Gobierno Federal, los Estados y Municipios".



En el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 (D.O.F. 31 de mayo de 1995) se establece:

“3.8.2. Redistribución de competencias. En la construcción del nuevo federalismo es imperativo llevar a cabo una profunda redistribución de autoridad, responsabilidades y recursos del Gobierno Federal hacia los órdenes estatal y municipal del Gobierno.

Con pleno reconocimiento a la soberanía de las entidades federativas y a la libertad municipal, el nuevo federalismo propone fortalecer la capacidad institucional y los recursos públicos en los órdenes de gobierno más cercanos a la vida cotidiana de las comunidades. Es allí donde surgen los problemas, se generan las demandas y deben aplicarse las soluciones.

Por ello, para fortalecer el Pacto Federal, se propone impulsar la descentralización de funciones, recursos fiscales y programas públicos hacia los estados y municipios, bajo criterios de eficiencia y equidad en la provisión de los bienes y servicios a las comunidades”.

El 16 de julio de 1966 se expidió el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000, que establece lo siguiente:

La redistribución de facultades, funciones, responsabilidades y recurso está guiada por el objetivo de incrementar la eficiencia y la equidad en la erogación del gasto público y en la aplicación adecuada y oportuna de los recursos fiscales, a fin de que la cooperación y coordinación entre órdenes de gobierno se exprese en fórmulas de asignación de recursos, tendentes a resolver los problemas públicos y otorgar cauce a las aspiraciones regionales y comunitarias.

Los principios de eficiencia y equidad conducen a la vertiente administrativa del proceso de descentralización de atribuciones, para responder en qué orden de gobierno deben tratarse las demandas y los problemas públicos, a fin de encontrar una óptima distribución de funciones.

El Programa propone una descentralización basada en el análisis de las funciones que la ley otorga a cada orden de gobierno, con ese método se propone incentivar la participación de los gobiernos estatales y municipales en la titularidad y el ejercicio de las atribuciones públicas, mediante planteamientos que consideran, desde la descentralización administrativa y la redistribución de funciones, hasta la reasignación Constitucional de facultades.

El nuevo federalismo tiene como fin último, revertir la concentración de atribución y decisiones en el centro, a fin de impulsar las potencialidades locales mediante una descentralización basada en la autonomía política de

los Estados, la renovación de la unidad nacional, la eficacia de la Administración Pública, el combate a las disparidades regionales, y la revisión de los marcos institucionales, a fin de fortalecer la República ante los retos que la Nación enfrentará en el próximo siglo.

En el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (D.O.F. 28 de mayo de 1996), entre sus líneas de acción se determinó:

Para acelerar la descentralización administrativa en todos los ámbitos y fortalecer el Federalismo, este subprograma establece las siguientes acciones:

### **Fortalecimiento del federalismo**

Que el Gobierno Federal, con base en el esquema de delimitación de competencias previsto en los artículos 40, 41, 42, 45, 115, 116 fracción VI y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, impulsará una redistribución de funciones, recursos y acciones en todos los ámbitos de su competencia.

Con tal propósito, durante 1996 las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que tengan compromisos en el marco del Federalismo deberán profundizar en la revisión, de acuerdo a sus respectivas atribuciones, de las funciones que en términos legales, podrán ser transferidas y realizadas de manera más eficiente, menos costosa y con mayor pertinencia por los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, con base en los criterios establecidos por la SECODAM y el Secretariado Técnico de la Comisión Intersecretarial para el Impulso al Federalismo.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 (D.O.F. 30 de mayo de 2001) se señala:

“Federalismo. En el mundo moderno y globalizado en el que vivimos, es cada vez más evidente que la descentralización responsable y cuidadosa, basada en criterios de eficacia, respeto a la autonomía y equidad, rinde mayores frutos que la concentración de funciones, facultades y recursos, al mismo tiempo que facilita el ahorro de recursos, la eficacia y el desarrollo sustentable.”

En el Anexo de este Plan Nacional se previó como tema de programa “Federalismo” y es por lo que se emitió el Programa Especial para un Auténtico Federalismo 2002-2006<sup>9</sup> cuya misión fue la siguiente:

“Asegurar la transición exitosa del centralismo a un Auténtico Federalismo subsidiario, solidario y corresponsable, mediante una profunda descentralización política, el impulso de relaciones gubernamentales auténticamente federalistas basadas en el respeto recíproco y la cooperación, el fortalecimiento de los gobiernos locales a partir de la profesionalidad de la función pública, la transparencia, rendición de cuentas y la participación ciudadana en los tres órdenes de gobierno.” Y entre los objetivos que perseguía este programa se indicó: “Impulsar la transferencia de atribuciones, funciones, responsabilidades y recursos de la Federación a los gobiernos locales de forma asimétrica y gradual a fin de construir una coherente arquitectura de gobiernos, con base en una descentralización política, la reestructuración territorial de la Administración Pública y la definición clara de las competencias gubernamentales.

En este programa se indicó que la descentralización política incluye los rubros de: educación, cultura, salud, desarrollo social, pueblos indígenas, trabajo y previsión social, agricultura, ganadería, pesca y alimentación, medio ambiente y recursos naturales, comunicaciones y transportes, fomento y promoción económica, energía, turismo, relaciones exteriores, gobernación, contraloría y desarrollo administrativo, seguridad pública y reforma agraria.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (D.O.F. 31 de mayo de 2007) se indica:

En el marco de un auténtico federalismo, se deberá establecer una colaboración intensa entre los órdenes de gobierno para dar al Sistema Nacional de Seguridad Pública la dimensión y proyección que motivaron su creación. Por tanto, se establecerán mecanismos de coordinación efectiva con las autoridades de las entidades federativas y de los municipios

<sup>9</sup> Cabe señalar que en el Reglamento Interior de la Secretaría de gobernación publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de julio de 2002, se creó como órgano desconcentrado de dicha dependencia pública el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), antes Centro Nacional de Desarrollo Municipal (CEDEMUN), entre sus atribuciones tiene la de “Ser la instancia responsable de conducir, promover, coadyuvar y, en su caso, llevar a la práctica, los proyectos establecidos dentro del Programa Especial para un Auténtico Federalismo, promoviendo la coordinación de diversas instancias federales y locales para la consecución de la descentralización política, el fortalecimiento de los gobiernos locales, las relaciones intergubernamentales solidarias y subsidiarias, así como de la transparencia y la rendición de cuentas de los tres órdenes de gobierno.

México debe entrar a una nueva etapa de federalismo fiscal basada en una mayor corresponsabilidad entre los tres órdenes de gobierno para la consecución de una política fiscal moderna, responsable, de innovación en la provisión de servicios y de una mayor rendición de cuentas.

Fortalecer el federalismo educativo para asegurar la viabilidad operativa del sistema educativo mexicano a largo plazo, promoviendo formas de financiamiento responsables y manteniendo una operación altamente eficiente.

Finalmente, en el contexto de la democracia efectiva que se busca impulsar desde este Plan Nacional de Desarrollo, el Gobierno Federal realizará un esfuerzo específico por fortalecer las instituciones de la república y por fomentar y desarrollar un federalismo responsable en todos los órdenes de la política pública.

En los anexos de este Plan Nacional, se indica entre los programas que instrumentaría el mismo “Fortalecimiento del Federalismo”.

El marco constitucional del federalismo en México, está plasmado en diversos artículos de nuestra Carta Magna. En primera instancia el artículo 40 que dispone “es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república, representativa, democrática y federal”. El artículo 49 establece que la Federación se divide para su ejercicio en los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Por otro lado en los artículos 124 y 73 contemplan la división de competencias entre el Gobierno Federal y los locales, mientras que el primero es la base de nuestro sistema residual, el segundo contempla las facultades expresas del Congreso de la Unión, las cuales se han incrementado en el transcurso de los años.

Por otro lado el artículo 74 fracción IV, establece como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados examinar, discutir y aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación, instrumento del que se desprenden las partidas presupuestales correspondientes a las entidades federativas y a los municipios.

Otros artículos que se refieren al Pacto Federal son el artículo 115 que establece la organización política de los Estados así como la conformación y atribuciones de los municipios; el artículo 116 que detalla la organización de los gobiernos estatales; el 117 que menciona las prohibiciones absolutas para los Estados y el 118 que establece las prohibiciones relativas para los mismos. Estos dos últimos interpretados en sentido inverso, constituyen facultades para la Federación.

## Facultades concurrentes

En el sistema jurídico mexicano, si bien se parte del principio rector contenido en el artículo 124 de la Constitución Federal que establece una competencia expresa a favor de la Federación y residual tratándose de los Estados, también es cierto que el propio Órgano Reformador de la Constitución, a través de diversas reformas a dicho ordenamiento, estableció la posibilidad del Congreso de la Unión para que éste fuera quien estableciera un reparto de competencias entre la Federación, las entidades federativas, los Municipios e inclusive el Distrito Federal en ciertas materias, y éstas son precisamente las facultades concurrentes.<sup>10</sup>

Esto es, que las entidades federativas, los Municipios y la Federación pueden actuar respecto de una misma materia, pero será el Congreso de la Unión el que determine la forma y los términos de la participación de dichas entidades, a través de una ley.

Así pues, conforme al artículo 73 de nuestra Carta Magna de manera expresa se establece la concurrencia en las siguientes materias:

- XVI. (Artículo 4º. Fracción IV): de salubridad general de la República;
- XXIX-P.: de derechos de niñas, niños y adolescentes;
- XXI y XXIII: de seguridad pública;
- XXV: de educación pública;
- XXVIII.: de contabilidad pública;
- XXIX-C.: de asentamientos humanos;
- XXIX-G.: de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico;
- XXIX-I.: de protección civil;
- XXIX-J.: de cultura física y deporte;

<sup>10</sup> Al respecto Miguel Carbonell, afirma que, "Lo que es indudable, es que en materias concurrentes o coincidentes, la Constitución ha querido que sean las autoridades de los tres niveles de gobierno las que tomen parte en su puesta en práctica; es decir, el constituyente ha estimado que, por la trascendencia o singularidad de determinadas materias, su regulación y ejecución no debe quedar en manos de un solo nivel gubernativo, sino que deben participar autoridades con competencias territoriales de distinto alcance. En consecuencia, la legislación del Congreso de la Unión debe prever un ámbito de participación de las autoridades locales y regionales, y un ámbito no meramente nominal sino efectivo" ("El Federalismo en México: principios generales y distribución de competencias" Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano, 2003, p. 389).

- XXIX-K.: de turismo;
- XXIX-L.: de pesca y acuicultura;
- XXIX-N.: de fomento y desarrollo sustentable de la actividad cooperativa;
- XXIX-Ñ.: de cultura, y
- XXIX-P.: de derechos de niñas, niños y adolescentes.

En efecto, en México se ha denominado leyes-generales o leyes-marco a aquellas que expide el Congreso para cumplir con dos propósitos simultáneos:

1. Distribuir competencias entre la Federación y los Estados otorgando las bases para el desarrollo de las leyes locales correlativas; y,
2. Establecer el régimen federal para regular la acción de los poderes centrales en la materia de que se trate.

Así pues, el objeto de una ley general puede consistir en la regulación de un sistema nacional de servicios, como sucede con la educación y la salubridad general, o establecer un sistema nacional de planeación, como acontece en el caso de los asentamientos humanos. En este sentido nuestro más Alto Tribunal se ha pronunciado, en la siguiente tesis.

“FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURIDICO MEXICANO. SUS CARACTERISTICAS GENERALES. Si bien es cierto que el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que: ‘Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados’, también lo es que el órgano Reformador de la Constitución determinó, en diversos preceptos, la posibilidad de que el Congreso de la Unión fijara un reparto de competencias, denominado ‘facultades concurrentes’, entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios e, inclusive, el Distrito Federal, en ciertas materias, como son: la educativa (artículos 3º., fracción VIII y 73, fracción XXV), la de salubridad (artículos 4º., párrafo tercero y 73, fracción XVI), la de asentamientos humanos (artículos 27, párrafo tercero y 73, fracción XXIX-C), la de seguridad pública (artículo 130, 73, fracción XXIII), la ambiental (artículo 73, fracción XXIX-G), la de protección civil (artículo 73, fracción XXIX-I) y la deportiva (artículo 73, fracción XXIX-J). Esto es, en el sistema jurídico mexicano las facultades concurrentes implican que las entidades federativas, incluso el Distrito

Federal los Municipios y la Federación, puedan actuar respecto de una misma materia, pero será el Congreso de la Unión el que determine la forma y los términos de la participación de dichos entes a través de una ley general.” (Novena época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XV, enero de 2002,

Tesis: P./J. 142/2001, página: 1042).

Sólo de manera ilustrativa, haremos referencia a los procesos de descentralización de los sectores educativo y de salud, así tenemos que en el sector educativo, por primera vez se concretó la concurrencia entre los tres niveles de Gobierno, para ese efecto se emitió el “Acuerdo Nacional de Modernización para la Educación Básica” (D.O.F. 19 de mayo de 1992), en este Acuerdo se indicó, “Para llevar a cabo la reorganización del sistema educativo es indispensable consolidar un auténtico federalismo educativo y promover una nueva participación social en beneficio de la educación. Federalismo educativo” y se agrega: “...A fin de corregir el centralismo y burocratismo del sistema educativo, con fundamento en lo dispuesto por la Constitución General de la República y por la Ley Federal de Educación, el Gobierno Federal y los gobiernos de las entidades federativas de la República celebran en esta misma fecha convenios para concretar sus respectivas responsabilidades en la conducción y operación del sistema de educación básica y de educación normal. De conformidad con dichos convenios y a partir de ahora, corresponderá a los gobiernos estatales encargarse de la dirección de los establecimientos educativos con los que la Secretaría de Educación Pública ha venido prestando, en cada estado y bajo todas sus modalidades y tipos, los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y para la formación de maestros, incluyendo la educación normal, la educación indígena y los de educación especial.” “En consecuencia, el Ejecutivo Federal traspasa y el respectivo gobierno estatal recibe, los establecimientos escolares con todos los elementos de carácter técnico y administrativo, derechos y obligaciones, bienes muebles e inmuebles, con los que la Secretaría de Educación Pública venía prestando, en el estado respectivo, hasta esta fecha, los servicios educativos mencionados, así como los recursos financieros utilizados en su operación”. De la misma manera, en el sector salud se emprendió una profunda descentralización integral de los servicios de salud.

No fue nada sencillo, crear los instrumentos normativos bajo los cuales se regiría la descentralización integral del sector salud, si bien con anterioridad se había emitido el decreto de 30 de agosto de 1983, para descentralizar los servicios de salud, en nuestro país, sin embargo propiamente se consolidó este proceso con la emisión del Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud, bajo las siguientes estrategias:

1. La descentralización a las entidades federativas de los servicios de salud para la población no asegurada;
2. La configuración de sistemas estatales;
3. La ampliación de la cobertura a través de un paquete básico de servicios, y
4. El mejoramiento de la calidad y eficiencia de las instituciones nacionales mediante una mejor coordinación sectorial.

En este Acuerdo Nacional se afirmó respecto a la Descentralización lo siguiente,

“El grado actual de desarrollo del país y la complejidad para la ejecución de decisiones tomadas desde el orden federal en responsabilidades que de origen corresponden al orden local, entre otros factores, plantean la necesidad de descentralizar responsabilidades, recursos y decisiones con las que se cumple un doble propósito: el político, al fortalecer el federalismo y reintegrar a la esfera local las facultades que les eran propias al suscribir el pacto federal; y el social, al acercar a la población servicios fundamentales, que al ser prestados por los estados aseguran a los usuarios mayor eficiencia y oportunidad.”

Posterior a este Acuerdo Nacional, se celebraron diversos instrumentos normativos por la Federación y las entidades federativas para concretar este proceso descentralizador, y respecto a estas últimas se crearon organismos públicos descentralizados para ejercer las atribuciones o funciones transferidas.

A estos esquemas normativos se han venido sucediendo en otras materias concurrentes, aunque con mayor enfoque a la transferencia de recursos financieros (porcentajes participables,<sup>11</sup> recursos vía programas sociales).

<sup>11</sup>. En materia hacendaria véase a Colmenares Páramo David (CEDIC Memoria Actualidad y Perspectivas de la Distribución de Competencias. Federación, Estados y Municipios 28, 29 y 30 de junio de 2011, pp. 433 a 440) y Cruz Covarrubias Armando Enrique “Panorama Actual del Federalismo y la Coordinación Fiscal CEDIC, Memoria Actualidad y Perspectivas de la Distribución de Competencias : Federación, Estados y Municipios 28, 29 y 30 de junio de 2011, pp. 441 a 460).



## Vías de descentralización

Conviene recordar que la descentralización en nuestro régimen constitucional puede evolucionar a través de dos vías que pueden usarse independiente y conjuntamente: la legislativa y la convencional.

La primera consiste en la redistribución de competencias a través de reformas a la Constitución, a fin de ampliar las atribuciones del Estado reducir, correlativamente, las de los Poderes de la Unión.

Es en la materia sanitaria en donde se ha dado el caso más señalado de descentralización por vía Constitucional. Mediante la adición del párrafo tercero del artículo 4º. Constitucional se establece el carácter concurrente en esta materia: "Toda persona tiene derecho a la protección de la salud".

"La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción VI del artículo 73 de esta Constitución."

Este párrafo como lo hizo el artículo 73 en su fracción VI, implica dice Felipe Tena Ramírez, una verdadera delegación constituyente al legislador ordinario, pues será éste y no la Constitución quien distribuya la competencia entre la Federación y las entidades federativas.

La otra vía de descentralización la constituyen los convenios de coordinación que celebran el Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados. Estos instrumentos convencionales redistribuyen el ejercicio de la competencia administrativa, que no la legislativa que otorga la Constitución, así que en el artículo 116 se establece:

- VII. La Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior.

La multitudada fracción proporciona la base Constitucional al artículo 22 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y a un buen número de ordenamientos secundarios, que instituían los convenios en diversas materias:

**Artículo 22.** El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos podrá celebrar convenios de coordinación de acciones con los Gobiernos Estatales, y con su participación, en los casos necesarios, con los Municipios, satisfaciendo las formalidades legales que en cada caso procedan, a fin de favorecer el desarrollo integral de las propias entidades federativas.

Cabe señalar que en diversas leyes federales administrativas se emplea el término descentralización, a saber:

Ley de Planeación D.O.F. el 5 de enero de 1983 Art. 2 fracción V; Ley General de Salud, D.O.F. el 7 de febrero de 1984 Arts.- 7º. Fracción III y 9º. Párrafo 21 fracción VI; Ley de Aguas Nacionales (D.O.F. 1º. de diciembre de 1992) (Arts. 5 fracción III; 7 BIS fracciones II y III; 9 fracciones I; VI y XXV; 12 fracción X; 14 BIS 3, último párrafo; 14 BIS 5, fracción IV; 15 BIS segundo párrafo; 20 párrafo séptimo; 85 párrafo segundo ; 113 BIS 1, párrafo segundo; Ley de Desarrollo Rural Sustentable, D.O.F. el 7 de diciembre de 2001 (Arts. 19 párrafo segundo; CAPÍTULO III.- De la Federalización y Descentralización; 23 párrafos primero y tercero; 30 párrafo segundo; 77 primer párrafo; Ley de Ciencia y Tecnología, D.O.F. el 5 de junio de 2002 (Arts. 2 fracción V; 6, fracción VII, 12 fracción IV; 21, fracción G): CAPÍTULO V.- Coordinación y Descentralización; 32 fracción IV; 33 párrafo primero; Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, D.O.F. el 25 de febrero de 2003 (Arts. 2 fracción XXV, 9 fracción VII c) y Décimo Primero transitorio; Ley General de Salud, D.O.F. el 1 de enero de 2004, (Art. 38 fracción VI); Ley General de Bienes Nacionales D.O.F. el 20 de mayo de 2004 (Arts. 64 segundo párrafo y 85 fracción II; Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables, D.O.F. el 24 de julio de 2007 (Art. 22 párrafo primero).

Por igual en diversas leyes administrativas locales de las entidades federativas, se emplea el término descentralización.

## Descentralización electoral

Son escasos los estudios que se han ocupado de esta materia, nuestro interés por incursionar en la misma, ha sido por la evolución centralista, que ha predominado en nuestro país, pero sobre todo por las recientes reformas a nuestra Carta Magna, en cuya égida se llevaron a cabo las elecciones de 2012.

Pero veamos cómo se ha empleado el término descentralización, por ejemplo; se habla de una descentralización efectiva en materia de justicia electoral, en diversas sentencias del Tribunal Federal Electoral; baste citar la resolución de 15 de junio de 2012 contenida en el expediente SUP-RAP -0311-2012:

Al respecto, en la iniciativa del Proyecto de Reformas publicada en la Gaceta del Senado de la República el dieciocho de abril de dos mil ocho, se señaló:

“1. La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Las reformas, adiciones y derogaciones que se proponen respecto de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación obedecen principalmente a la adecuación que tal ordenamiento requiere a la luz de la decisión adoptada por el Órgano Reformador de la Constitución en el sentido de establecer la permanencia de las Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), medida de la que se desprende la necesidad de proceder a una nueva distribución de competencias a fin de dar sentido y materia a la descentralización de la justicia electoral, que es el propósito que animó la reciente reforma constitucional.

De lo expresado se desprende que en la impartición de justicia electoral, se ha presentado una descentralización de competencias, esto es, si bien se partió de un sistema centralizado, con la existencia de un órgano jurisdiccional único de conocimiento, se avanzó hacia un sistema como el actual, que contempla otros cinco órganos permanentes y una distribución de competencia específica entre ellos. Así, para cumplir con el objetivo de fortalecer una descentralización efectiva de la justicia electoral, resulta necesario establecer criterios que maximicen la competencia de las Salas Regionales para conocer de los medios de impugnación en materia electoral, buscando que la tramitación y resolución sea pronta y expedita”.

Como se podrá apreciar el término descentralización es empleado incorrectamente, pues en el caso se trata de un proceso de desconcentración del Tribunal Federal Electoral, tal como se sostuvo en la resolución de fecha 2 de diciembre de 2010 contenida en el expediente SUP-SFAQ -51/2010, en los términos siguientes:

“De lo anterior, se obtiene que a lo largo de la evolución de la justicia electoral y concretamente de los órganos encargados de la impartición de justicia, se ha venido presentando un fenómeno de desconcentración de competencias, partiendo desde un sistema altamente centralizado, con la existencia de un órgano único de conocimiento, hasta el sistema de mayor desconcentración, como el actual.”

Por otro lado, es importante también establecer que el Instituto Federal Electoral cuenta con órganos desconcentrados en las entidades locales:

En los artículos 134 y 144 del citado código comicial federal se señala cuáles son los órganos desconcentrados del Instituto:

#### Artículo 134

1. En cada una de las entidades federativas el Instituto contará con una delegación integrada por:
  - a) La Junta Local Ejecutiva;
  - b) El vocal ejecutivo; y
  - c) El Consejo Local.
2. Los órganos mencionados en el párrafo anterior tendrán su sede en el Distrito Federal y en cada una de las capitales de los Estados.

#### Artículo 144

1. En cada uno de los 300 distritos electorales el Instituto contará con los siguientes órganos:
  - a) La Junta Distrital Ejecutiva;
  - b) El vocal ejecutivo; y
  - c) El Consejo Distrital.
2. Los órganos distritales tendrán su sede en la cabecera de cada uno de los distritos electorales.

Son órganos centrales del aludido órgano administrativo electoral: el Consejo General, la Presidencia del Consejo General, la Junta General Ejecutiva, la Secretaría Ejecutiva así como la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos. Entre los órganos desconcentrados del mismo están las treinta y dos delegaciones, una en cada entidad federativa integrada por una Junta Local Ejecutiva, el Vocal Ejecutivo y el Consejo Local. Asimismo,

están las trescientas subdelegaciones, una en cada distrito electoral uninominal compuesta por la Junta Distrital Ejecutiva; el Vocal Ejecutivo, y el Consejo Distrital el cual sólo se integra en los procesos electorales federales.

De conformidad con el artículo 135, párrafo II del Código Federal de la materia, el Vocal Ejecutivo de cada entidad presidirá la Junta Local correspondiente y será el responsable de la coordinación con las autoridades electorales de la entidad federativa que corresponda para el acceso a radio y televisión de los partidos políticos en las campañas locales, así como de los institutos electorales, o equivalentes, en los términos establecidos en este Código.

El numeral 136, párrafo 1, inciso c) del Código de la Materia, precisa que las Juntas Locales Ejecutivas tienen entre otras atribuciones, la de Desarrollar en su ámbito territorial la coordinación con las autoridades electorales locales para garantizar el acceso a radio y televisión de los partidos políticos durante las precampañas y campañas locales y para el uso de esos medios por parte de los institutos electorales o equivalentes de las entidades federativas.

El Instituto Federal Electoral ha celebrado convenios de apoyo y colaboración con los organismos electorales de los estados de la República para la aportación, por parte de este organismo, de información, asesoría para el diseño de la documentación electoral y los apoyos necesarios para la celebración de los comicios locales

Para tal efecto recientemente se emitió el siguiente: ACUERDO del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establecen los criterios generales que deberán observarse para la presentación de las propuestas de los convenios de apoyo y colaboración y sus anexos técnicos, que celebre el Instituto Federal Electoral con los organismos electorales de las entidades federativas, en materia de organización de elecciones no coincidentes (D.O.F. 1 de noviembre de 2012).

En el artículo primero del Acuerdo en cuestión se establecen los criterios respecto a las siguientes temáticas:

- IV. En lo concerniente al Registro Federal de Electores
- V. En lo referente a organización electoral
- VI. En lo relativo a capacitación electoral
- VII. Respecto de la promoción de la participación ciudadana
- VIII. Respecto de la administración de los tiempos del estado en radio y televisión
- IX. En materia de servicios de informática

- X. En materia de procedimientos sancionadores
- XI. Por lo que corresponde en materia de fiscalización
- XII. En lo referente a los aspectos administrativos

Como se podrá apreciar existe una visión integral en materia de coordinación en diversas materias entre el Instituto Federal Electoral y los órganos electorales locales, sin embargo, existen algunas de ellas en las que se observa un centralismo y que para efectos de este estudio, las analizaremos a continuación.

En la relación entre los Estados y la Federación en materia electoral los dos primeros es el relativo a los tiempos en radio y televisión y a la materia de propaganda, en épocas de campaña, al respecto nuestra Carta Magna señala lo siguiente:

**Apartado A.** El Instituto Federal Electoral será autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales, de acuerdo con lo siguiente y a lo que establezcan las leyes:

- a) A partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral quedarán a disposición del Instituto Federal Electoral cuarenta y ocho minutos diarios, que serán distribuidos en dos y hasta tres minutos por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión, en el horario referido en el inciso d) de este apartado;

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

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

Las disposiciones contenidas en los dos párrafos anteriores deberán ser cumplidas en el ámbito de los estados y el Distrito Federal conforme a la legislación aplicable.

**Apartado B.** Para fines electorales en las entidades federativas, el Instituto Federal Electoral administrará los tiempos que correspondan al Estado en radio y

televisión en las estaciones y canales de cobertura en la entidad de que se trate, conforme a lo siguiente y a lo que determine la ley:

- a) Para los casos de los procesos electorales locales con jornadas comiciales coincidentes con la federal, el tiempo asignado en cada entidad federativa estará comprendido dentro del total disponible conforme a los incisos a), b) y c) del apartado A de esta base;
- b) Para los demás procesos electorales, la asignación se hará en los términos de la ley, conforme a los criterios de esta base constitucional, y
- c) La distribución de los tiempos entre los partidos políticos, incluyendo a los de registro local, se realizará de acuerdo a los criterios señalados en el apartado A de esta base y lo que determine la legislación aplicable.

Cuando a juicio del Instituto Federal Electoral el tiempo total en radio y televisión a que se refieren este apartado y el anterior fuese insuficiente para sus propios fines o los de otras autoridades electorales, determinará lo conducente para cubrir el tiempo faltante, conforme a las facultades que la ley le confiera.

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

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

Artículo 134.

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

Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar.<sup>12</sup>

El contenido de estos preceptos Constitucionales establecen reglas estrictas y precisas que cancelan todo margen de discrecionalidad para los legisladores estatales. El legislador federal estableció con precisión los sujetos y modalidades del acceso a radio y televisión en el ámbito de los procesos electorales estatales. Así los estatales simplemente tienen que establecer los procedimientos para acatarlas con el estatus constitucional del Instituto Federal Electoral de ser la autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado, ya que es la autoridad que asigna el tiempo respectivo, a través o por conducto del Instituto local.

Conforme al artículo 68 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Instituto electoral local no puede válidamente imponer sanciones en el caso de violaciones a las prohibiciones constitucionales establecidas en los apartados A y B de la fracción III del artículo 41 Constitucional (prohibiciones constitucionales identificadas como 1, 2, 3, y 4), toda

<sup>12</sup> Con motivo de esta reforma Constitucional, también se reformó la Ley Federal de Radio y Televisión, de manera relevante se establece lo siguiente: Artículo 12-A. El Instituto Federal Electoral tendrá las siguientes facultades: I. Ser la autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a los fines propios del Instituto y a los de otras autoridades electorales, así como al ejercicio de las prerrogativas de los partidos políticos, conforme a lo dispuesto por la Base III del Artículo 41 de la Constitución y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; II. En la esfera de su competencia, requerir a permisionarios y concesionarios de radio y de televisión la difusión de los programas y mensajes que deberán difundir en el tiempo que corresponda al Estado, conforme a las pautas de transmisión aprobadas por los órganos competentes del Instituto; III. Hacer entrega a permisionarios y concesionarios de radio y de televisión del material que deberán transmitir, conforme a las pautas a que se refiere la fracción anterior; IV. Atender las quejas y denuncias por la violación a las normas aplicables y determinar e imponer, en el ámbito de su competencia, las sanciones que deban aplicarse a los concesionarios o permisionarios; V. Las demás que en materia de radio y televisión le otorga el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Artículo 59 Bis.- "...Con motivo de los procesos electorales las autoridades electorales distintas al Instituto Federal Electoral, tanto federales como locales, deberán solicitar a este último el tiempo de radio y televisión que requieran para el cumplimiento de sus fines. El Instituto Federal Electoral resolverá lo conducente..." Artículo 64-BIS. Los concesionarios y permisionarios de radio y televisión no podrán transmitir programas, mensajes o cualquier otro material que contravenga lo dispuesto por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y la infracción a esta norma será sancionada en términos de lo dispuesto en el Libro Séptimo de dicho Código. Finalmente en el Artículo 79-A, se establecen las obligaciones en materia electoral a cargo de los permisionarios y concesionarios de radio y de televisión.



vez que, como se ha apuntado, la atribución sancionadora en la materia compete, en forma exclusiva y excluyente, al Instituto Federal Electoral e incluso ordenar la cancelación inmediata de las transmisiones en dichos medios que resulten violatorias de la Constitución y de la ley. No es óbice a la conclusión anterior, lo establecido en el artículo 116, fracción IV, inciso n), de la Constitución Federal, toda vez que, en el caso, resulta aplicable la norma especial prevista en el artículo 41, fracción IV, de la propia Constitución, por encima de la norma general contenida en el primero de los preceptos invocados. Por consiguiente, al facultarse al Consejo General del Instituto Estatal Electoral para ordenar la suspensión inmediata de los mensajes en radio y televisión cuando denigren a las instituciones y a los partidos políticos o calumnien a las personas, invade facultades exclusivas del Instituto Federal Electoral.<sup>13</sup> Se aclara que se exceptúa en lo concerniente a diarios, revistas y otros medios impresos y electrónicos, dentro de los que no se ubica la radio ni la televisión, pues en todo momento se refieren a inserciones pagadas, anuncios publicitarios y similares, difundidos sólo por tales medios.<sup>14</sup>

En la Acción de inconstitucionalidad 33/2009 y sus acumuladas 34/2009 Y 35/2009, se sostuvo lo siguiente:

De este sistema se advierte que en materia de radio y televisión el órgano reformador de la Constitución pretendió establecer un monopolio a favor de la

13. Acción de inconstitucionalidad 27/2009 y sus acumuladas 29/2009, 30/2009 y 31/2009. Partidos Políticos del Trabajo, Social demócrata, de la Revolución Democrática y Convergencia. 10 de noviembre de 2009. Unanimidad de diez votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Laura Patricia Rojas Zamudio.

El Tribunal Pleno, el doce de abril en curso, aprobó, con el número 46/2010, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a doce de abril de dos mil diez. 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; XXXI, Abril de 2010.

14. Acción de inconstitucionalidad 55/2009. Partido Convergencia. 1 de octubre de 2009. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: José de Jesús Gudiño Pelayo y Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: José Francisco Castellanos Madrazo.

El Tribunal Pleno, el diecisiete de marzo en curso, aprobó, con el número 27/2010, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a diecisiete de marzo de dos mil diez. 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; XXXI, Marzo de 2010; Pág. 2590.

Acción de inconstitucionalidad 27/2009 y sus acumuladas 29/2009, 30/2009 y 31/2009. Partidos Políticos del Trabajo, Socialdemócrata, de la Revolución Democrática y Convergencia. 10 de noviembre de 2009. Unanimidad de diez votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Laura Patricia Rojas Zamudio.

El Tribunal Pleno, el doce de abril en curso, aprobó, con el número 48/2010, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a doce de abril de dos mil diez. 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; XXXI, Abril de 2010; Pág. 1602.

autoridad federal, por lo que no obstante que de manera genérica corresponde a los Estados establecer las sanciones por los delitos y faltas en materia electoral, en el aspecto específico de la radio y televisión, esta atribución fue conferida al Instituto Federal Electoral. Por tanto, estimo con relación con estos medios de comunicación, las atribuciones del instituto local no pueden ir mas allá de ser un colaborador, facilitador o ejecutor de las determinaciones que tome el Instituto Federal sin tener margen de decisión.

En este contexto es la siguiente tesis:

RADIO Y TELEVISIÓN EN MATERIA ELECTORAL. LAS AUTORIDADES ELECTORALES LOCALES ESTÁN LIMITADAS A SERVIR DE CONDUCTO DE LAS DETERMINACIONES QUE EN LA MATERIA DISPONGA LEGALMENTE EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL.

Si se tiene en cuenta que la Constitución General de la República, en el primero y último párrafos del apartado B de la base III de su artículo 41, dispone que para fines electorales en las entidades federativas, el Instituto Federal Electoral administrará los tiempos oficiales que corresponden al Estado en radio y televisión en las estaciones y canales con cobertura en la entidad de que se trate; y que cuando, a su juicio, el tiempo total en radio y televisión sea insuficiente para sus propios fines, o el de otras autoridades electorales, aquel instituto determinará lo conducente para cubrir el tiempo faltante, es indudable que ello significa que en el orden jurídico estatal ningún ente, público o privado, está constitucionalmente autorizado para administrar tiempo con fines electorales en radiodifusoras y televisoras a cargo de concesionarios o permisionarios. Por tanto, la función de las autoridades electorales locales en este aspecto constitucionalmente está limitada a servir de conducto de las determinaciones que en la materia disponga legalmente el Instituto Federal Electoral, quien por ser el titular de la facultad de administración de los tiempos oficiales en esos medios de comunicación, tiene bajo su encomienda una función que, desde el punto de vista técnico, está definida como la realización de todos los actos mediante los cuales se orienta el aprovechamiento de los recursos materiales, humanos, financieros y técnicos de una organización hacia el cumplimiento de los objetivos institucionales, los cuales en el caso resultan ser, entre otros, el control del acceso de los partidos a los indicados medios de comunicación.

PLENO

Acción de inconstitucionalidad 2/2009 y su acumulada 3/2009. Partido de la Revolución Democrática y Diputados integrantes del Congreso del Estado de Tabasco. 26 de marzo de 2009. Once votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pe-

layo. Secretarios: Nínive Ileana Penagos Robles, Mario César Flores Muñoz y Jesús Antonio Sepúlveda Castro.

El Tribunal Pleno, el ocho de septiembre en curso, aprobó, con el número 57/2011, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a ocho de septiembre de dos mil once. [J]; 10ª. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Libro I, Octubre de 2011, Tomo 1; Pág. 299.

De manera reiterada el Pleno de la Suprema Corte ha sostenido que conforme a lo dispuesto en los artículos 41, base III, apartados A y B y 116, base IV, inciso i), de la Constitución Federal, se señala que para los fines electorales en las entidades federativas, es el Instituto Federal Electoral el que debe administrar los tiempos correspondientes al Estado en radio y televisión, en las estaciones y canales de cobertura en la entidad de que se trate, conforme a lo desarrollado en dicho apartado y en lo que determine la ley. Las legislaturas de las entidades federativas solamente pueden regular lo relacionado con la ejecución de dichos tiempos asignados por el Instituto Federal Electoral, pero de manera alguna pueden determinar su administración, entendida ésta como el suministro, la distribución o la determinación de los tiempos a favor del Estado, actividad propia de administración que, como se ha señalado, compete en exclusiva a dicho Instituto Federal Electoral. No obstante ello, el Artículo 17 Apartados B y C de la Constitución de Chiapas<sup>15</sup> otorga las facultades reservadas al IFE por nuestra Carta Magna se las otorga al gobierno del Estado, al Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana y a la Comisión de Fiscalización Electoral, pero además ensancha las prohibiciones en materia de contenidos de la propaganda electoral, pues mientras la Constitución Federal prohíbe las expresiones que “denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas”, la estatal ni siquiera considera la palabra calumnia y en cambio incluye la injuria o el simple daño a la imagen y extiende la prohibición de denigrar junto con las anteriores, a personas.

De igual forma el Instituto Federal Electoral, tiene encomendada una función que, desde el punto de vista técnico, se define como la realización de todos los actos mediante los cuales se orienta el aprovechamiento de los recursos

<sup>15</sup>. Constitución publicada en el Periódico Oficial del Estado Número 309, del 27 de junio de 2011, Decreto 263, última reforma mediante Decreto Número 212, publicada en el Periódico Oficial del Estado Número 366 de fecha 25 de abril de 2012.

materiales, humanos, financieros y técnicos de una organización hacia el cumplimiento de los objetivos institucionales, entre los que se encuentra el control del acceso de los partidos políticos a los aludidos medios de comunicación.<sup>16</sup>

En materia de propaganda electoral el pleno de la Suprema Corte de la Nación ha sostenido diversos criterios en torno a las restricciones y limitaciones que establece nuestra Carta Magna, emitiendo interpretaciones a su leal entender que las justifican, sin que sus argumentaciones tengan solidez jurídica, impregnadas de subjetivismo, sin duda en este sentido, cuando afirma que la contratación de propaganda en radio y televisión en materia electoral no contraviene los derechos de información y expresión, o que la contratación o adquisición de tiempos en esos medios no transgrede las libertades de comercio, expresión e imprenta. De igual forma ha reconocido que el derecho de los partidos políticos a difundir propaganda electoral es susceptible de regularse y restringirse justificadamente. Así por ejemplo, en las acciones de inconstitucionalidad acumuladas 58/2008, 59/2008 y 60/2008, resueltas el veintisiete de mayo de dos mil ocho, el Pleno reconoció la validez de los requisitos para realizar campañas en el interior de condominios, de la prohibición de utilizar material plástico en la elaboración de la propaganda impresa; en cambio estimó, que la propaganda de los candidatos, partidos políticos o coaliciones en los medios de comunicación impresos deberá estar enmarcada e inscrita en tipografía diferente a la que normalmente se utilice en el medio de comunicación de que se trate, y que deberá contener la leyenda “propaganda pagada”, utilizando la tipografía y tamaño predominante del resto del texto, tiende a aumentar la posibilidad de que los votantes tengan un conocimiento cierto, seguro, claro y confiable sobre el hecho de que los mensajes provenientes de los partidos políticos se realizan con motivo y en un contexto de competencia electoral.<sup>17</sup>

<sup>16</sup> Acción de inconstitucionalidad 56/2008. Procurador General de la República. 4 de marzo de 2008. Unanimidad de diez votos. Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretario: Alfredo Villeda Ayala.

El Tribunal Pleno, el dieciocho de agosto en curso, aprobó, con el número 100/2008, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a dieciocho de agosto de dos mil ocho.

9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; XXVIII, Septiembre de 2008; Pág. 593.

<sup>17</sup> Acciones de inconstitucionalidad acumuladas 102/2008 y 103/2008. Procurador General de la República y Partido de la Revolución Democrática. 28 de octubre de 2008. Mayoría de ocho votos. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz, José Fernando Franco González Salas y Juan N. Silva Meza. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretarios: Fernando Silva García y Alfredo Villeda Ayala. El Tribunal Pleno, el veinte de mayo en curso, aprobó, con el número 63/2009, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veinte de mayo de dos mil nueve. 9º. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; XXX, Julio de 2009; Pág. 1450.

Al parecer nuestro más Alto Tribunal, con una fórmula salomónica, nos dice cuáles son los alcances de las Constituciones locales para regular la propaganda, sin que de manera concreta y precisa nos indique su contenido, bajo el principio de la racionalización de la propaganda electoral, estableciendo un balance entre libertad de expresión y principios de equidad y certeza en dicha materia, y agrega que ...de ahí que sea inexacto que toda nueva regulación y desarrollo de la propaganda electoral sea inconstitucional por el mero hecho de ser diversa y/o novedosa con respecto al contenido de la Ley Suprema, al efecto emitió la siguiente tesis:

es válido el desarrollo normativo, tanto federal como local, de la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia electoral, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de noviembre de 2007, en la parte dirigida a la racionalización de la propaganda electoral, estableciendo un balance entre libertad de expresión y principios de equidad y certeza en dicha materia, de ahí que sea inexacto que toda nueva regulación y desarrollo de la propaganda electoral sea inconstitucional por el mero hecho de ser diversa y/o novedosa con respecto al contenido de la Ley Suprema. Esto es, una de las funciones principales de las Constituciones y leyes locales es desarrollar y pormenorizar los contenidos ordenados sintéticamente en la Constitución de la República, generando normas de mayor densidad regulativa que lo previsto en el Texto Básico. En ese sentido, si se tiene en cuenta que tanto las Constituciones locales como las leyes están válidamente autorizadas para establecer requisitos más puntuales sobre la propaganda electoral, en caso de que ello tienda a regular de una manera más completa, cierta y clara las finalidades perseguidas a través de la reforma constitucional indicada, es indudable que no transgreden lo establecido en la propia Constitución las normas locales que en la materia no se encuentren reflejadas y contenidas en ésta.<sup>18</sup>

Otro punto de gran relevancia lo constituye la siguiente disposición Constitucional:

<sup>18</sup>. Acciones de inconstitucionalidad acumuladas 102/2008 y 103/2008. Procurador General de la República y Partido de la Revolución Democrática. 28 de octubre de 2008. Mayoría de ocho votos. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz, José Fernando Franco González Salas y Juan N. Silva Meza. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretarios: Fernando Silva García y Alfredo Villeda Ayala. El Tribunal Pleno, el veinte de mayo en curso, aprobó, con el número 61/2009, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veinte de mayo de dos mil nueve. 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; XXX, Julio de 2009; Pág. 1451.

”d) Las autoridades electorales competentes de carácter administrativo pueden convenir con el Instituto Federal Electoral se haga cargo de la organización de los procesos electorales locales.”

Esta disposición afirma el Pleno de la Suprema Corte tuvo como propósito otorgar al Instituto Federal Electoral la facultad de organizar, por convenio con las autoridades electorales estatales o del Distrito Federal, procesos electorales locales, con la finalidad de que, mediante el aprovechamiento de la capacidad material y humana de aquel Instituto, se obtuviera una mayor confianza y credibilidad ciudadana en esos procesos comiciales, así como un ahorro en el uso de recursos públicos.<sup>19</sup>

Es preciso destacar, con relación a este tópico, que en el dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; de Radio, Televisión y Cinematografía, y de Estudios Legislativos, de la Cámara de Senadores, se dice: “La iniciativa propone dotar al IFE de una nueva e importante atribución: la de organizar, por convenio con las autoridades competentes, procesos electorales locales en el ámbito de las entidades federativas. Se atiende de esta forma una propuesta de varios partidos políticos y de numerosas organizaciones de la sociedad civil, así como de especialistas en la materia electoral. “La solución ideada por los autores de la iniciativa bajo dictamen resulta adecuada en tanto permite conjugar armoniosamente la soberanía interior que la Constitución otorga a los Estados integrantes de la Federación, que se expresa originariamente en su capacidad para organizar y desarrollar los procesos electorales relativos a los poderes públicos en su ámbito territorial y para la integración de los ayuntamientos, con la posibilidad de aprovechar las capacidades materiales y humanas de que el IFE dispone a lo largo y ancho del territorio nacional. Esta nueva disposición constitucional hará posible, en el corto y mediano plazo, coadyuvar a reducir costos y aumentar la eficiencia y confiabilidad de los procesos electorales de orden local, con pleno respeto a la soberanía interior de las entidades federativas.

<sup>19</sup>. Acción de inconstitucionalidad 58/2009 y su acumulada 59/2009. Partido de la Revolución Democrática y Partido Acción Nacional. 29 de septiembre de 2009. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: José de Jesús Gudiño Pelayo y Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretarios: Fernando Silva García y Alfredo Villeda Ayala. El Tribunal Pleno, el veintinueve de noviembre en curso, aprobó, con el número 110/2011 (9a.), la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veintinueve de noviembre de dos mil once. 10a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Libro IV, Enero de 2012, Tomo 1; Pág. 589.

También debe tomarse en consideración que en el dictamen emitido por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Gobernación de la Cámara de Diputados, se señala: "Finalmente, se subraya la importancia de la nueva facultad que la Constitución otorgaría al IFE para organizar en forma integral y directa, mediante convenio y a solicitud de las autoridades locales competentes, procesos electorales de orden local en las entidades federativas. Con tal reforma se da paso a lo que podría ser, en el mediano plazo, un sistema nacional de elecciones, con ventajas evidentes en materia de confianza y credibilidad ciudadanas en los procesos comiciales, y un ahorro de recursos públicos significativo.

Así pues, se obtiene que la reforma tiene por propósito, en lo que interesa, otorgar atribución al Instituto Federal Electoral de organizar, por convenio con las autoridades electorales estatales o del Distrito Federal, procesos electorales en el ámbito de las entidades federativas, teniendo por finalidad que mediante el aprovechamiento de la capacidad material y humana del Instituto Federal Electoral se logre mayor confianza y credibilidad ciudadana en los procesos comiciales locales. Por esa razón, la adecuación que las entidades federativas deben realizar a sus Constituciones y leyes electorales, en congruencia con la adición del artículo 41 y a la reforma de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Federal, con relación a la facultad de los institutos electorales de los Estados y del Distrito Federal, de convenir con el Instituto Federal Electoral, que éste se encargue de la organización de los procesos electorales locales, tiene como base, precisamente, los principios que las autoridades electorales deben gozar de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, en atención a que tiene por objeto lograr una mayor confiabilidad en los procesos electorales locales, lo que no podría alcanzarse si los convenios de mérito están sujetos a la aprobación de otra entidad o Poder del Estado de que se trate.

Cabe señalar que el Pleno de la Suprema Corte también de manera reiterada, se ha pronunciado que los convenios entre las autoridades electorales administrativas y el Instituto Federal Electoral para la organización de procesos electorales, los Estados cuentan con un margen de regulación sobre aquellos, en tanto no contravengan las disposiciones del ordenamiento supremo que los habilita,<sup>20</sup> por lo que al establecer que la condicionante de que

<sup>20</sup>. Acción de inconstitucionalidad 2/2009 y su acumulada 3/2009. Partido de la Revolución Democrática y Diputados integrantes del Congreso del Estado de Tabasco. 26 de marzo de 2009. Once votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretarios: Nínive Ileana Penagos Robles, Mario César Flores Muñoz y Jesús Antonio Sepúlveda Castro. 10a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Libro I, Octubre de 2011, Tomo 1; Pág. 284.

una mayoría calificada de Consejeros Electorales (dos terceras partes), sea la que acuerde realizar el convenio con el Instituto Federal Electoral para que se haga cargo de la organización de los procesos electorales locales, no transgreden los principios de autonomía e independencia de los institutos electorales locales contenidos en los artículos 41, base V, y 116, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>21</sup> En cambio sí se contravienen tales principios, cuando interviene otro poder y no el órgano autónomo electoral local.<sup>22</sup> Que el Instituto Electoral local pueda celebrar convenios con el Instituto Federal Electoral para que aquél organice, conduzca y vigile procesos electorales federales o éste organice, conduzca y vigile procesos electorales locales, transgrede los citados preceptos constitucionales, habida cuenta que no es jurídicamente posible que el legislador ordinario de un Estado imponga obligaciones o establezca la posibilidad de que un órgano federal o local electorales realice funciones que se encuentran fuera del ámbito de sus atribuciones establecidas previamente por el órgano reformador de la Constitución Federal o de la local.<sup>23</sup>

21. Acción de inconstitucionalidad 55/2009. Partido Convergencia. 1 de octubre de 2009. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: José de Jesús Gudiño Pelayo y Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: José Francisco Castellanos Madrazo. El Tribunal Pleno, el diecisiete de marzo en curso, aprobó, con el número 24/2010, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a diecisiete de marzo de dos mil diez. 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; XXXI, Marzo de 2010; Pág. 2550.

Acción de inconstitucionalidad 58/2009 y su acumulada 59/2009. Partido de la Revolución Democrática y Partido Acción Nacional. 29 de septiembre de 2009. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: José de Jesús Gudiño Pelayo y Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretarios: Fernando Silva García y Alfredo Villeda Ayala. El Tribunal Pleno, el veintinueve de noviembre en curso, aprobó, con el número 110/2011 (9a.), la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veintinueve de noviembre de dos mil once.

22. Acciones de inconstitucionalidad acumuladas 102/2008 y 103/2008. Procurador General de la República y Partido de la Revolución Democrática. 28 de octubre de 2008. Once votos. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretarios: Fernando Silva García y Alfredo Villeda Ayala. El Tribunal Pleno, el veinte de mayo en curso, aprobó, con el número 60/2009, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veinte de mayo de dos mil nueve. 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; XXX, Julio de 2009; Pág. 14309a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; XXX, Julio de 2009; Pág. 1430.

Acción de inconstitucionalidad 92/2008. Procurador General de la República. 18 de septiembre de 2008. Once votos. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretaria: Laura García Velasco. El Tribunal Pleno, el primero de julio en curso, aprobó, con el número 91/2009, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a primero de julio de dos mil nueve. 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; XXX, Julio de 2009; Pág. 1429.

23. Acción de inconstitucionalidad 138/2007. Procurador General de la República. 30 de abril de 2007. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Martín Adolfo Santos Pérez.



La anterior exposición nos posibilita tener una cabal idea de qué normas de la Constitución, inciden en el ámbito territorial de las autoridades locales. Se ha dicho en reiteradas ocasiones que estas normas atentan contra su soberanía o autonomía y en consecuencia con un auténtico federalismo. Naturalmente, que existe centralismo y las decisiones de nuestro más Alto Tribunal, que deben ser acatadas por nuestros Tribunales electorales.

Es importante advertir, que la fracción XXX del artículo 4 de la Ley Federal de Archivos señala como órganos autónomos constitucionales para efectos de transparencia: el Instituto Federal Electoral, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Banco de México y las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía. Estos órganos autónomos según lo ha sostenido el Pleno de la Suprema Corte, su actuación no está sujeta ni atribuida a los depositarios tradicionales del poder público (Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial), a los que se les han encargado funciones estatales específicas, con el fin de obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia para atender eficazmente las demandas sociales, pues la circunstancia de que los referidos organismos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano. Ahora bien, aun cuando no existe algún precepto constitucional que regule la existencia de los órganos constitucionales autónomos, éstos deben: a) estar establecidos y configurados directamente en la Constitución; b) mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación; c) contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y, d) atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.<sup>24</sup> Es decir, mientras que los organismos públicos descentralizados tienen una autonomía, dentro del ámbito de la Administración Pública Federal, los órganos autónomos constitucionales, no forman parte de la Administración Pública

---

El Tribunal Pleno, el quince de octubre en curso, aprobó, con el número 123/2007, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a quince de octubre de dos mil siete. 9ª. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; XXVI, Diciembre de 2007; Pág. 974.

<sup>24</sup>. Controversia constitucional 32/2005. Municipio de Guadalajara, Estado de Jalisco. 22 de mayo de 2006. Unanimidad de ocho votos. Ausentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Martín Adolfo Santos Pérez. El Tribunal Pleno, el catorce de enero en curso, aprobó, con el número 12/2008, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a catorce de enero de dos mil ocho. 9ª. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; XXVII, Febrero de 2008; Pág. 1871.

Federal, ni del Poder Legislativo, ni tampoco del Poder Judicial. Esta independencia se manifiesta a través de la ausencia de controles burocráticos, no existe subordinación, sino al contrario existe una paridad de rango.

En esas condiciones habría que considerar alguna atribución del IFE o Consejo General para llevar a cabo un proceso de descentralización, a través de nuestra Carta Magna, por lo que hace a la materia de radio y televisión, y naturalmente suprimir la facultad otorgada al IFE de llevar procesos electorales locales, por otro lado deberían replantearse las restricciones o limitaciones que en nuestra Carta Magna se imponen en materia de propaganda.

Como es bien sabido, nuestras autoridades locales se atienen y dependen de los órganos centrales, en muchas materias en las que existen órganos desconcentrados en su territorio, sobre todo en aspecto de recursos. La pregunta obligada es, si las autoridades locales cuentan con la capacidad, recursos, materiales, financieros y personales para llevar a cabo un proceso electoral como el del 2012.

Por lo anterior es indispensable proceder al mejoramiento de las administraciones públicas locales, pues no tendría sentido descentralizar para trasladar fallas y errores de un lugar a otro. Tampoco lo tendría el descentralizar sin democratizar, y sin mejorar la gestión de los asuntos públicos.

Propongo que sea a través de una ley general o marco, en donde se establezca la concurrencia de la materia electoral, evitando con ello engrosar nuestra Carta Magna y dejar a la interpretación de nuestros Tribunales sus normas.

› SEMBLANZA DE LOS  
PARTICIPANTES ›

*reflexiones sobre*  
• DERECHO ELECTORAL •





## **Jesús Alberto Muñetón Galaviz**

### Estudios realizados:

- Maestría en Derecho Procesal Penal, por el Instituto Nacional de Ciencias Penales A.C., obteniendo el primer lugar de la Generación.
- Especialista en Justicia Electoral, por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Cédula de la especialidad, en trámite.
- Diplomado en Nulidades en Materia Electoral, por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Licenciatura en Derecho, por la Universidad Autónoma de Baja California Sur, primer titulado de la Primera Generación.

### Cargos desempeñados en la materia electoral:

- Actualmente Consejero Presidente del Instituto Estatal Electoral de Baja California Sur.
- Secretario General del Instituto Estatal Electoral de Baja California Sur, desempeñando el cargo en los procesos locales 2007-2008 y 2010-2011.
- Secretario Técnico de la Comisión de Organización Electoral y del Servicio Profesional Electoral del Consejo General del Instituto Estatal Electoral, desempeñando el cargo desde el año 2003 y en el proceso electoral 2004-2005.
- Encargado de la Unidad Jurídica del Instituto Estatal Electoral desde el año 2000, y en el proceso electoral 2001-2002.
- Asesor Jurídico del Instituto Estatal Electoral de Baja California Sur, desde 1998, y durante el proceso electoral 1998-1999.

## **Carla Astrid Humphrey Jordan**

A partir del 22 de diciembre de 2005 fue designada por unanimidad como Consejera Electoral Propietaria del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal. Nacida en la Ciudad de México. Es Candidata a Doctora en Gobierno y Administración Pública por el Instituto Universitario Ortega y Gasset adscrito a la Universidad Complutense de Madrid y Licenciada en Derecho por el Instituto Tecnológico Autónomo de México. Cuenta con diversos diplomados en materia político electoral. Es integrante de la Asociación Mexicana de Consejeras Estatales Electorales A.C. (AMCEE); socia fundadora de la Asociación Nacional de Consejeros y Consejeras Electorales de los Organismos Electorales de la República Mexicana.

En su trayectoria profesional, destaca haber fungido por más de 5 años como Asesora del Consejo General del Instituto Federal Electoral, tiempo en el cual se desempeñó en temas relativos a las prerrogativas de los partidos políticos, así como a la fiscalización de sus recursos.

Ha participado como ponente y asistente en diversos congresos, cursos y foros internacionales y nacionales, relativos a procesos electorales, sistemas políticos y de partidos, normatividad electoral, capacitación, educación cívica y transparencia, entre otros. Ha escrito diversos artículos en materia electoral.

De 2006 a 2009, fungió como Consejera Presidenta de la Comisión Permanente de Asociaciones Políticas; Presidenta del Comité de Radiodifusión e integrante de las comisiones permanentes de Fiscalización y Administración. En 2007, Presidenta de la Comisión Provisional para la supervisión y seguimiento de las actividades de las Unidades Técnicas de Comunicación Social, Documentación, Secretariado e Informática e integrante de la Comisión Provisional para estudiar y, en su caso, elaborar el proyecto de propuestas de reformas al Código Electoral del Distrito Federal.

En 2008, integró la Comisión de Normatividad y Transparencia. De enero de 2010 a enero de 2012, fue Presidenta de la Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica e integró las comisiones permanentes de Fiscalización y la de Normatividad y Transparencia. Desde febrero de 2011 fue integrante y Presidenta del Comité Técnico Encargado de Coordinar las Actividades tendientes a recabar el voto de los ciudadanos del Distrito Federal residentes en el extranjero para la elección de Jefe de Gobierno de 2012. De enero de 2012 a la fecha funge como Presidenta de la Comisión de Organización y Geografía Electoral e integra las diversas de Asociaciones Políticas y Normatividad y Transparencia.

## Jesús Castillo Sandoval

- Licenciado y Maestro en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México; esta última con Mención Honorífica cursada en la Facultad de Estudios Superiores Aragón.
- Maestro Honoris Causa en Derecho Burocrático por la Universidad Autónoma de Querétaro.
- Profesor por oposición o definitivo de la asignatura Teoría General del Estado; (acuerdo 1222 de fecha 27 de julio de 1990, del H. Consejo Técnico de la FES Aragón UNAM).
- Profesor de la División de Estudios de Posgrado FES Aragón de la Maestría en Derecho Electoral.
- Miembro del Comité Tutoral de Derecho Electoral en la División de Estudios de Posgrado en Derecho Electoral FES Aragón UNAM.

### Actividades profesionales

- Desempeñó el cargo de Magistrado Numerario en el Tribunal Electoral del Estado de México, por designación de la LII Legislatura.
- Por decreto número 127 de la LIII Legislatura fue designado como Magistrado Numerario del Tribunal Electoral del Estado de México para dos procesos electorales.
- Por decreto número 125, del 11 de febrero de 2005 la LV Legislatura del Estado de México fue reelecto para ejercer el cargo de Magistrado Numerario para la elección de Gobernador del Estado de México.
- Por decreto número 178 de la LVI Legislatura del Estado de México 1 de agosto del 2008 fue designado Consejero Electoral Propietario.
- Fue nombrado por el Consejo General como Encargado del Despacho de la Presidencia del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México.
- Por decreto número 305 de la LVI Legislatura del Estado de México actualmente ocupa el cargo de Consejero Presidente del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México.

## Publicaciones

- Autor del Libro: “La interpretación de las fórmulas legales”, Ed. Fernández Editores.
- Coautor del Libro “Instituciones, actores y procesos democráticos en México 2007”.
- “La sobre representación partidista” en la Legislatura del Estado de México. Revista número 4 del Tribunal Electoral del Estado de México.
- Coautor de la obra: “Derecho al desarrollo social, una visión desde el multiculturalismo” El caso de los pueblos indígenas
- “Manual para la elaboración de resoluciones electorales” Tribunal Electoral del Estado de México.
- “Reflexiones sobre la competencia del TRIFE para conocer la constitucionalidad de las Leyes Electorales”. Revista número 6 del Tribunal Electoral del Estado de México.
- Coautor de la obra: “Monitor Democrático, Balance en el Proceso Democratizador 1988-2009”.

## José Sánchez Fabián

- Licenciado en Sociología, Mtro. en Sociología Política, Candidato a Doctor en Ciencia Política.
- Encargado de la Subdirección Académica del CFDE-IEEM, 2009 a la fecha.
- Jefe de la División de Estudios de Posgrado en la Facultad de Estudios Superiores Aragón-UNAM durante el periodo 2005-2009.
- Secretario Particular, Director Educación Media Superior y Superior, y Subdirector de Formación y Actualización Docente en la Coordinación General de Representaciones en las Entidades Federativas de la Secretaría de Educación Pública (CGREFSEP) durante el periodo 2001-2005.
- Subcoordinador del Programa de Atención a Zonas Marginadas AECI-CONALEP, entre septiembre de 1998 y diciembre de 2000.
- Investigador Académico en el Instituto de Investigaciones Sindicales de América, durante el periodo 1992-1996.



- Asesor en la Subdirección de Desarrollo Comunitario en la Delegación Iztacalco, del D. F., de julio de 1990 a diciembre de 1994.

#### Actividades docentes

- Profesor en las asignaturas Problemas Sociales, Económicos y Políticos de México, Sociología y Ética y Formación Humana en el Colegio Tepeyac Lindavista, 1990-1994.
- Profesor en las Asignaturas Teoría Sociológica y Opinión Pública y Campañas en la Universidad de la Comunicación, 1997-1998.
- Profesor en las Asignaturas Cultura Académica, Metodología, Diseño de Proyectos de Investigación, en la Maestría en Pedagogía, FES Aragón-UNAM, 1999-2009.
- Profesor de la Asignatura: Diseño de Proyectos de Investigación en la Maestría de Arquitectura, FES Aragón-UNAM, 2005-2009.
- Profesor de la Asignatura: Teoría Político Electoral, de la Maestría en Derecho Electoral, FES Aragón-UNAM, 2006-2009.
- Profesor Definitivo en la Asignatura Estado y Educación de la Maestría en Pedagogía, FES Aragón-UNAM, 2000 a la fecha.

### **Alberto Alonso Criollo**

Es licenciado en Ciencia Política por la Universidad Autónoma Metropolitana y maestro en Sociología con atención al desarrollo regional por el Instituto de Investigaciones Sociológicas de la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca.

Fue profesor de tiempo completo en las licenciaturas de Ciencia Política y Ciencias de la Comunicación, coordinando el área de Economía y Política Aplicada en la Universidad José Vasconcelos de Oaxaca de 1996 a 2011.

Es miembro fundador del Colegio Oaxaqueño de Ciencias Políticas y Administración Pública.

En los años 2006 y 2009 fungió como consejero electoral en el 8 Consejo Distrital en el Estado de Oaxaca del Instituto Federal Electoral.

Desde abril de 2011 es Consejero Presidente del Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca.

## **Jacobo Alejandro Domínguez Gudini**

Es Doctor en Derecho “Sobresaliente Cum Laude” por la Universidad de Almería, España.

Profesor de Derecho Electoral en la Facultad de Derecho de la Universidad Veracruzana.

Conferencista y Profesor invitado en diversas Universidades de América Latina y España, Profesor del Doctorado en Derecho Público de la Universidad Veracruzana y de la División de Posgrado de las Universidades de Xalapa y Nacional Autónoma de México en diferentes periodos.

Actualmente se desempeña como Consejero Ciudadano del Instituto Electoral de Veracruz, para el periodo 2009-2018.

## **María Elena Álvarez de Vicencio**

Nació en Zamora, Michoacán, en 1930. Es Maestra Normalista con estudios en Educación Especial y Desarrollo Humano. Estudió la licenciatura, la maestría y el doctorado en Ciencias Políticas en la UNAM.

Ha sido Diputada Federal en las L, LVI, LVIII y en la LX Legislatura, fungiendo en dos Legislaturas como Vicepresidenta y Presidenta en Funciones de la Mesa Directiva del Congreso. Fue Senadora de la República en la LVII Legislatura. Se ha destacado en su trabajo legislativo por impulsar políticas públicas de equidad de género a través de diversas iniciativas de ley y de su participación en múltiples grupos de trabajo así como en foros nacionales e internacionales. Actualmente es Secretaria Ejecutiva del Instituto Nacional de las Mujeres.

Además de promover y coordinar la publicación de un sinnúmero de obras editoriales. Es autora de Alternativa Democrática, Municipio y Democracia, Relaciones Iglesia-Estado, Ideas Fuerza, Logros y retos del PAN, Historia Gráfica del PAN, Camino a la Equidad, Las mujeres en Acción Nacional y La ética en la Función Pública y colaboradora del periódico La Crónica de Hoy.

## **Eduardo de Jesús Castellanos Hernández**

Licenciado en Derecho (UNAM, 1974); Maestro en Administración de Empresas (UAEMéx, 1981); Doctorado en Estudios Políticos (Universidad de París, 1984). Especialidad en Justicia Electoral (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2010).

Se ha desempeñado como servidor público en los órdenes de gobierno municipal; estatal (Ejecutivo, Legislativo e Instituto Electoral de Oaxaca), y federal (en ambas Cámaras del Congreso de la Unión y en el Poder Ejecutivo en los sectores Educación, Justicia, Reforma Agraria y Gobernación). Ha sido profesor, expositor o conferencista en instituciones educativas y gubernamentales de todas las entidades federativas de la República Mexicana.

Es autor de más de quince libros, entre otros: Formas de Gobierno y Sistemas Electorales en México (tres tomos) y Las Reformas de 1996 (Centro Tamayo); Derecho Electoral en México. Introducción General (Trillas); dos tomos sobre Sistemas, Legislación y Resultados Electorales en la Enciclopedia Parlamentaria de México (Cámara de Diputados); Gobernabilidad democrática en la transición y alternancia en México (Porrúa), así como, en edición de autor, Para entender la democracia. Coordinador y coautor de la colección Temas de Derecho Procesal Electoral. Tomo I (SeGob, 2010), Tomo II (SeGob, 2011) y Tomo III (SeGob, 2012).

Desde septiembre de 2002 es el primer director general de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional de la Secretaría de Gobernación del Ejecutivo Federal, cargo en el que coordina la Compilación Jurídica Nacional disponible en la página [www.ordenjuridico.gob.mx](http://www.ordenjuridico.gob.mx), los Registros Nacionales de Avisos de Testamento y de Avisos de Poderes Notariales, el fomento de la Cultura de la Legalidad a población abierta, así como la investigación, edición y difusión de la Obra Editorial Jurídica de la SEGOB con más de 400 títulos publicados y más de un millón de ejemplares disponibles igualmente en la página [www.ordenjuridico.gob.mx](http://www.ordenjuridico.gob.mx).

## **Alejandro Carlos Espinosa**

Profesor por Oposición de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, Director General y Fundador de la Revista Especializada en Criminología y Derecho Penal *Criminogenesis*, Cátedra Extraordinaria Andrés Serra Rojas por acuerdo del Consejo Universitario, Director General Adjunto de Prevención y Blindaje Electoral de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales de la Procuraduría General de la República y ex Juez ad hoc de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

## **Armando Vicencio Álvarez**

Es abogado por la Facultad de Derecho de la UNAM. Cuenta con un diplomado en Práctica Docente por el Instituto Panamericano de Ciencias de la Educación de la Universidad Panamericana y actualmente está terminando sus estudios de maestría en la Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Derecho, Instituto de Derecho Parlamentario.

Ha sido abogado postulante desde 1989, socio y titular del despacho Vicencio Tovar y Asociados dedicado a la asesoría y patrocinio de juicios en materia civil y mercantil. De octubre del 2010 a la fecha es Agregado Legal para Europa de la Procuraduría General de la República, México, con sede en Madrid, España.

Ha sido maestro de materias de ciencias sociales en varios niveles educativos, profesor de la materia Partidos Políticos y Derecho Electoral en la Facultad de Derecho de la UNAM, de Juicio de Amparo en la misma universidad, y de esta última materia y de derecho procesal civil en la Universidad Intercontinental.

Ha sido director de la Secundaria y Preparatoria del Colegio La Paz. Es miembro del Colegio Nacional de Profesores de Derecho Procesal, Doctor Cipriano Gómez Lara, y del Colegio de Profesores-Investigadores con Actividades Académicas Formales en Universidades Extranjeras de Excelencia A.C., COPUEX. Cuenta con diversas publicaciones en materia de política y derecho electoral.

## **Alejandro Romero Gudiño**

Es egresado de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, obtuvo el doctorado en Derecho, con la distinción Summa Cum Laude, en la Universidad Panamericana; el Certificado Profesional en Contabilidad y Auditoría Gubernamental, por el Instituto Mexicano de Contadores Públicos y el Diplomado en Fiscalización, Auditoría y Rendición de Cuentas en el INAP.

Ejerce la docencia en las Universidades Anáhuac, México Norte y Panamericana. En el Instituto Nacional de Administración Pública preside el Jurado del Premio INAP. Es autor del Libro “Innovación Judicial”, publicado por la Editorial Porrúa y la Universidad Panamericana.

Entre sus cargos destacan: Director Adjunto de Servicios Jurídicos, y de Desarrollo Regional y Sectorial en Conacyt, Director General de Asuntos Jurídicos en el Consejo de la Judicatura Federal, y Subcontralor de Asuntos Jurídicos en la Contraloría General del IFE. Actualmente es el Titular de la Unidad de Evaluación y Control (UEC) de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados, electo por el Pleno de la LXI Legislatura para el periodo 2011-2015.

## **José Luis Benítez Lugo**

- Licenciado en Derecho. En el año de 1989.
- Doctor en derecho. Aprobado con Mención Honorífica. Por la Universidad Nacional Autónoma de México. En el año de 1999.
- Diplomado en Docencia Universitaria UNAM. Facultad de Estudios Superiores Zaragoza de la UNAM. Año 2006.
- Diplomado en docencia. UNAM. Facultad de Estudios Superiores Iztacala de la UNAM. Año 2008.
- Diplomado en aplicaciones de las TIC para la Enseñanza. UNAM. Año 2011.
- Diplomado en Formación de Educadores en Ambientes Virtuales. UNAM. Facultad de Estudios Superiores Iztacala de la UNAM, año 2011.

Actividades profesionales:

- Profesor por Examen de Oposición en: Teoría del Proceso, Introducción al Estudio del Derecho, e Historia del Derecho Mexicano.
- Profesor del Doctorado en Derecho.
- Profesor en la Escuela Nacional Preparatoria. UNAM. Plantel «Pedro de Alba» no. 9. Por Examen de Oposición en las materias de Derecho, y Problemas Políticos Sociales y Económicos de México.

### **Luis Carballo Balvanera**

Profesor definitivo de la Facultad de Derecho de la UNAM (1972-2012), Presidente del Tribunal Fiscal de la Federación (1998-1999), Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (1991, 1996 a 2011), Consejero Magistrado del Consejo General de Instituto Federal Electoral (1991-1994), Magistrado del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (1995-1996).

### **Francisco Casanova Álvarez**

Sociólogo, egresado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, se tituló como licenciado en Sociología en 1969 con mención honorífica. Inició su carrera académica como ayudante de profesor en 1966 en la misma Facultad.

Su labor docente en la UNAM como profesor de asignatura y de carrera ha sido constante a lo largo de más de siete lustros, particularmente en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y en la Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán (hoy Facultad), entidad académica en la que se desempeña actualmente como profesor titular "C" de tiempo completo.

Adicionalmente, ha desarrollado actividades docentes en las Facultades de Economía y de Comercio y Administración (hoy Contaduría) de la UNAM y en las Universidades Anáhuac, Iberoamericana, Autónoma del Estado de Morelos, en los Institutos Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y Nacional de Administración Pública (INAP). En el extranjero, ha sido profesor invitado por la Universidad Complutense y el Ateneo de Madrid, en España,

y por las Universidades del Sur de California (UCLA) y de Nuevo México, y por el Instituto Lyndon B. Johnson de la Universidad de Texas en los Estados Unidos de América, así como por la Universidad de Brook en Canadá.

En otros desempeños académicos ha sido Consejero Técnico y Universitario; ha formado parte de diversas comisiones dictaminadoras, y de las comisiones de Trabajo Académico, de Difusión Cultural y de Legislación del Consejo Universitario, y ha sido miembro de la Comisión Especial para el Congreso Universitario y del Claustro para la Reforma del Estatuto del Personal Académico de la UNAM. En dos ocasiones ha formado parte del Consejo Directivo del Instituto Nacional de Administración Pública.

Es autor o coautor de tres decenas de publicaciones sobre temas sociológicos, históricos, económicos y políticos de México y algunas de sus regiones, tanto en libros como en artículos. Los procesos de industrialización, la problemática urbana, el bienestar social, la política y los procesos electorales, han sido parte de sus principales intereses intelectuales. Su producción editorial incluye también textos para la docencia.

Desde 2001, su principal línea de investigación ha girado en torno a la transición política de México y la reforma del Estado, de donde se han derivado cuatro artículos publicados, varias conferencias y materiales de apoyo al curso de “Sistema Político Mexicano”. En 2008 creó y está bajo su coordinación el Seminario sobre Política Mexicana (de carácter multidisciplinario), del cual se depende su participación como responsable del PAPIIT IN300410 “Las tendencias oligárquicas de los partidos políticos mexicanos y sus consecuencias sobre el desarrollo democrático nacional”; también fue coordinador del PAPIME PE301010 “Elaboración de materiales educativos para la enseñanza de los sistemas políticos, los sistemas de partidos y los sistemas electorales en las carreras de Ciencias Políticas y Administración Pública y Relaciones Internacionales.

Es autor o coautor en más de tres decenas de publicaciones, entre las que destacan *New Horizons for the Third World* y los dos tomos de *Economía, Sociedad y Política de México*; asimismo es autor y coordinador de una decena de libros de texto y materiales para la docencia.

Ha ocupado diversos cargos académico-administrativos en la UNAM, y fue director de la Escuela de Estudios Profesionales Acatlán entre 1981 y 1985.

Fue miembro de la Junta de Gobierno de la UNAM desde el 31 de marzo de 2005 hasta Julio de 2012.

## Imer B. Flores

Profesor Visitante, en la Facultad de Derecho de la Universidad de Georgetown (*Visiting Professor, Georgetown University Law Center*), en Washington, D.C.

Es Licenciado en Derecho (con Mención Honorífica) por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); Maestro en Derecho (LL.M.) por la Facultad de Derecho de la Universidad de Harvard (*Harvard Law School, Harvard University*); y, Doctor en Derecho (con Mención Honorífica) también por la Facultad de Derecho de la UNAM.

Es Investigador de tiempo completo y definitivo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, adscrito a las áreas de Filosofía y Teoría del Derecho, Derecho Constitucional, y Derecho Electoral; y es uno de los Fundadores de *Problema. Anuario de Filosofía y Teoría del Derecho*.

Es Profesor en la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM, donde imparte la materia de *Teoría de la Argumentación Jurídica*; y Profesor en la División de Estudios Profesionales, declarado "Vencedor" en los Concursos de Oposición (Definitividad) tanto de *Argumentación Jurídica* como de *Filosofía del Derecho*.

Es autor del libro *Eduardo García Máynez (1908-1993): Vida y obra*, México, IJJ-UNAM, 2007; y uno de los coordinadores del libro *Problemas Contemporáneos de la Filosofía del Derecho*, México, IJJ-UNAM, 2005; del libro *Alternative Methods in the Education of Philosophy of Law and the Importance of Legal Philosophy in the Legal Education* (Métodos Alternativos en la Enseñanza de la Filosofía del Derecho y la Importancia de la Filosofía Jurídica en la Educación Jurídica), Stuttgart, Franz Verlag, 2010; y del libro *Law, Liberty and the Rule of Law* (Derecho, libertad y estado de derecho) Dordrecht, Springer Verlag, 2012. Así mismo, es autor de más de cien artículos publicados en obras colectivas, memorias de congresos, y revistas especializadas publicadas en México y en el extranjero (Alemania, Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Estados Unidos de América, Guatemala, Holanda, Italia, Perú, Polonia, Reino Unido, Turquía y Venezuela). Algunos de sus productos de investigación están disponibles en: <http://www.juridicas.unam.mx/invest/directorio/autor.htm?p=imer>

Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel III; PRIDE D; y ha recibido varios premios y reconocimientos tanto nacionales como internacionales por sus ensayos e investigaciones, así como por sus actividades docentes.



Ha sido conferencista y ponente en diferentes eventos nacionales e internacionales (Alemania, Argentina, Bolivia, Canadá, China, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, España, Estados Unidos de América, Guatemala, Italia, Panamá, Polonia, Reino Unido, Suecia, Suiza y Turquía); y profesor-investigador invitado en distintas instituciones en México y en el extranjero, incluidos sus nombramientos como profesor e investigador visitante en el Ramapo College de Nueva Jersey (*Fulbright Scholar in Residence, Ramapo College of New Jersey*), en la Facultad de Derecho de la Universidad de Harvard (*Visiting Scholar, Harvard Law School, Harvard University*), y en el Honors College de la Universidad los Houston (*Visiting Scholar, Honors College, University of Houston*), en los Estados Unidos de América; y en el Centro para Estudios Jurídicos Transnacionales (*Professor of Law, Center for Transnational Legal Studies*), en Londres, Reino Unido.

Ha desempeñado los cargos de Coordinador Académico de Maestrías y Diplomados, y Coordinador Académico de Posgrado en el Instituto de Investigaciones Jurídicas, y Secretario Académico en la Facultad de Derecho, ambas de la UNAM. Así mismo, ha sido consejero universitario por el Instituto de Investigaciones Jurídicas al Consejo Universitario de la UNAM.

Ha trabajado en la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y en el Senado de la República. Ha sido asesor y consultor tanto en los sectores público y privado, incluida la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) de Naciones Unidas, y la United States Agency for International Development (USAID).

## **Justo Nava Negrete**

### Escolaridad

- 1972-74. Facultad de derecho UNAM.
- 1977. Examen profesional con la tesis titulada “Historia y actualidad de las marcas en México” obtención de la mención honorífica, con un promedio de 9.57.

### Otros estudios

- 1981. Especialización en finanzas públicas, Facultad de Derecho UNAM.

#### Trabajos desempeñados

- 1973-83. Profesor adjunto del “Seminario de derecho mercantil”, Facultad de Derecho UNAM.
- 1974-2010. Diversos cargos desempeñados en las secretarías de industria y comercio, de Patrimonio y fomento industrial, de asentamientos humanos y obras públicas, salud, trabajo y previsión social, desarrollo social, Distrito Federal y el IMSS.
- 1979-81. Secretario de estudio y cuenta del tribunal fiscal de la federación.
- 1985-86. Secretario de estudio y cuenta del tercer tribunal colegiado en materia de trabajo; Poder Judicial de la Federación.
- 1991. Profesor definitivo asignatura “A” de las cátedras de derecho mercantil I y II en la Facultad de Derecho UNAM.
- 2012. Profesor de la Facultad de Derecho y miembro del COPUEX.

#### Actividades intelectuales

- 1972-2011. Participación en congresos, cursos y conferencias en derecho público y privado.

#### Artículos y obras publicadas

- 1980-2010. Diversos artículos en materia de propiedad industrial, derecho administrativo y derecho electoral publicados en diversas revistas jurídicas.
- 1985. “Derecho de las marcas”, Editorial Porrúa, S. A. México, 1985.
- 2010. “Organismos públicos descentralizados” Editorial Porrúa, S.A. México, 2011.
- 2012. “Tratado sobre derecho de marcas”, Editorial Porrúa, S.A. México, 2012.



· CONSEJO GENERAL ·

Jesús Castillo Sandoval  
PRESIDENTE

J. Policarpo Montes de Oca Vázquez  
Arturo Bolio Cerdán  
Juan Salvador V. Hernández Flores  
Jesús G. Jardón Nava  
José Martínez Vilchis  
Juan Carlos Villarreal Martínez  
CONSEJEROS ELECTORALES

Francisco Javier López Corral  
SECRETARIO EJECUTIVO GENERAL

REPRESENTANTES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

PAN	Armando Enríquez Flores
PRI	Eduardo G. Bernal Martínez
PRD	Efraín Medina Moreno
PT	Joel Cruz Canseco
PVEM	Esteban Fernández Cruz
MC	Horacio Jiménez López
NA	Benjamín Ramírez Retama





José Narro Robles  
RECTOR

Eduardo Bárzana García  
SECRETARIO GENERAL



· FACULTAD DE DERECHO ·

María Leoba Castañeda Rivas  
DIRECTORA

Miguel Ángel Rafael Vázquez Robles  
SECRETARIO GENERAL

Alberto J. Montero  
ASESOR EDITORIAL

Claudio Vázquez Pacheco  
EDITOR

CONSEJO GENERAL EDITORIAL DE LA  
FACULTAD DE DERECHO

Eduardo Luis Feher Trenscher  
Leonardo Vargas Sepulveda  
Russell Cerón Grajales  
Rosalfo López Durán  
Alberto J. Montero





Luis J. Molina Piñeiro  
PRESIDENTE

José Fernando Ojesto Martínez Porcayo  
VICEPRESIDENTE

María Leoba Castañeda Rivas  
VICEPRESIDENTA

Patricia Nava Muñoz  
SECRETARIA TÉCNICA







· COMITÉ EDITORIAL DEL  
INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE MÉXICO ·

Jesús Castillo Sandoval  
PRESIDENTE

Francisco Javier López Corral  
Rosa María Mirón Lince  
Gabino E. Castrejón García  
Juan Carlos Silva Adaya  
Iliana Rodríguez Santibáñez  
Jesús Raúl Campos Martínez  
Roberto Mellado Hernández  
INTEGRANTES

Ángel Gustavo López Montiel  
SECRETARIO TÉCNICO

---

Ciro García Marín  
SUBDIRECTOR DE DOCUMENTACIÓN Y PROMOCIÓN EDITORIAL

ÁREA DE PROMOCIÓN EDITORIAL

Jorge Armando Becerril Sánchez  
María Guadalupe Bernal Martínez  
DISEÑO GRÁFICO Y EDITORIAL

Ana Llely Reyes Pérez  
Tania López Reyes  
Luther Fabián Chávez Esteban  
EDITORIAL



Monitor democrático 2013. Las elecciones presidenciales 2012. Normativa democrática electoral por legalización judicializable: ¿nacionalización o federalización de las competencias electorales en México?

Volumen II se terminó de imprimir en el mes de agosto de 2013.

En los talleres de Grupo Editorial Jano S. A. de C. V. ubicados en Sebastián Lerdo de Tejada pte. 904, esq con Agustín Millán, col. Electricistas Locales, Toluca, México, C. P. 50040.

La edición estuvo a cargo del Área de Promoción Editorial del Centro de Formación y Documentación Electoral del Instituto

Electoral del Estado de México.

Esta edición consta de

1,000 ejemplares.